

**FACULDADE DE DIREITO DA
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
DEPARTAMENTO DE DIREITO DO TRABALHO E
SEGURIDADE SOCIAL**

**O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL E A
EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS**

**POR
RICARDO PIRES CALCIOLARI**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Direito da Seguridade Social.

Orientador: Professor Associado Doutor Marcus Orione Gonçalves Correia.

**SÃO PAULO
2008**

O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL E A EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS

RICARDO PIRES CALCIOLARI

Orientador

Professor Associado Doutor Marcus Orione Gonçalves Correia

Membro da Banca Examinadora

Membro da Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Ao Mestre, Professor Associado Doutor Marcus Orione Gonçalves Correia, pelas muitas e belas lições apresentadas a mim, algumas, inclusive, sobre o Direito. Ao Professor Associado José Maurício Conti, pelo conteúdo das aulas ministradas no curso de pós-graduação na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, pela companhia em diversas conquistas da vida acadêmica e pela profunda análise crítica efetuada na Banca de Qualificação. Ao Professor Titular Doutor Virgílio Afonso da Silva, pelas críticas, considerações e contribuições tecidas em ocasião da Banca de Qualificação.

Aos colegas do programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, os Doutores Renato Negretti Cruz, Flávio Roberto Batista, Giselle de Amaro e França, José Antonio Savaris, Lucyla Tellez Merino, Thiago Barison de Oliveira, Marco Aurélio Serau Júnior e, em especial, Fernando Marques de Campos, pelos cafés.

Aos meus pais, Hamilton Calciolari e Kátia Regina Pires Calciolari, pelo apoio incessante, estímulo e patrocínio.

À Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo, pela oportunidade de estudo e co-patrocínio no financiamento dos estudos da pós-graduação.

*Ó que lance extraordinário:
aumentou o meu salário
e o custo de vida, vário
muito acima do ordinário,
por milagre monetário
deu um salto planetário.
Não entendo o noticiário.
Sou um simples operário,
escravo de ponto e horário,
sou caxias voluntário,
de rendimento precário,
nível de vida sumário,
para não dizer primário,
e cerzido vestuário.
Não sou nada perdulário,
muito menos salafrário,
é limpo meu prontuário,
jamais avancei no Erário,
não festejo aniversário
e em meu sufoco diário
de emudecido canário,
navegante solitário,
sob o peso tributário,
me falta vocabulário
para um triste comentário,
Mas que lance extraordinário:
com o aumento de salário,
aumentou o meu calvário!*

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

Atualmente, nos sistemas constitucionais modernos, a dignidade da pessoa humana encontra papel central, verdadeiro embasamento axiológico do sistema jurídico e pedra angular do Estado. No sistema jurídico brasileiro, os direitos sociais são parte importante dos direitos fundamentais, pois garantem a dignidade humana materialmente considerada. Para assegurar os direitos sociais relacionados à Seguridade Social, a Constituição de 88 estabeleceu um meio de custeio específico, as contribuições sociais. O motivo constitucional dessa exação é assegurar financeiramente os direitos sociais relativos à Seguridade Social. O tema adquire relevo quando consideramos que tal modelo de tributação diretamente relacionado com uma atividade estatal específica não encontra efetividade prática. A arrecadação a título de contribuições sociais, na prática, é destinada a finalidade diversa. Isso significa que a União institui tributos para um propósito, mas utiliza o montante arrecadado para finalidade diversa. Ademais, o orçamento da Seguridade Social no Brasil não é utilizado como meio de planejamento de intervenção da União na seara social. Sua principal finalidade seria a de estimar a arrecadação das contribuições sociais e vinculá-las a programas e ações na área específica da Seguridade Social. Contudo isso não ocorre. Dessa forma, os efeitos da inércia da União podem ser notados na atual crise de subjetivação dos direitos sociais e também afetam a dinâmica do federalismo brasileiro. Esses fatores causam o que chamamos de crise da orçamentação fiscal, diretamente relacionado com a crise de efetividade dos direitos sociais.

Palavras-chave: orçamento da Seguridade Social; direitos sociais; contribuição social; federalismo fiscal; Seguridade Social.

ABSTRACT

Title: Social Budget and the effectiveness of social rights

Nowadays, in moderns' constitutional systems, the human dignity is the axiological foundation of the whole legal system, justifying the State's existence. In Brazilian legal system, the social rights are an import part of fundamental rights, since they enable the human dignity when materially considered. To assure these social rights, the Brazilian constitution establishes a specific social taxation, whose purpose is assuring the social rights related with Social Security. This subject is relevant, considering that the tribute has been linked to a definitive state activity, that however, does not absorb its collection to reach the end stated in its law of institution. That means that the federal government practices a purpose shunting line act, using the social taxation for objectives different from those that served as the reason for the approval of the law that created the tribute. Such perspective creates a state of perplexity in the society, since it is expected that the values collected by the Union revert to the activities that have justified them. Besides, the social budgeting in Brazil is not used as a way to plan the Union's intervention in social order. The fundamental paper of this budget should be collect the social taxation and plan the Union's intervention in social area, by programming actions and estimating financial possibilities. However, it does not happen. So, the effects of that non-intervention is notated in the difficulty in affirm social rights constitution assured. The result of the diverse use of social taxation can be notated in the actual format of fiscal federalism in Brazil, which is distinguished by the centralism and tension. These factors cause what we called social budgeting crisis, directly related with the social rights crisis.

Keywords: social budget; social taxation; social rights; fiscal federalism; social security system.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	08
1. <i>Considerações introdutórias.....</i>	09
2. <i>Importância e justificativa do tema.....</i>	10
3. <i>Delimitação do tema.....</i>	14
4. <i>Metodologia.....</i>	15
CAPÍTULO I – A PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E O PAPEL POSITIVO DO ESTADO MODERNO	17
1.1. <i>Dignidade humana e os direitos sociais.....</i>	18
1.1.1. <i>A noção atual de dignidade humana.....</i>	18
1.1.2. <i>Direitos fundamentais e direitos sociais.....</i>	28
1.2. <i>Os direitos sociais fundamentais e a Seguridade Social.....</i>	35
1.2.1. <i>Os direitos fundamentais sociais e a crise do estado de bem-estar.....</i>	35
1.2.2. <i>Os direitos fundamentais sociais e a Seguridade Social.....</i>	43
1.2.3. <i>Objetividade, subjetividade e justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais.....</i>	48
1.2.4. <i>Os direitos fundamentais sociais, as cláusulas pétreas e a impossibilidade de retrocesso social.....</i>	51
1.3. <i>O dirigismo constitucional e os gastos públicos.....</i>	58
CAPÍTULO II – CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS E SEU MOTIVO CONSTITUCIONAL.....	65
2.1. <i>As contribuições sociais no sistema constitucional tributário brasileiro.....</i>	66
2.1.1. <i>Breve esboço histórico.....</i>	66
2.1.2. <i>Regime jurídico das contribuições sociais.....</i>	69
2.2. <i>Natureza jurídica das contribuições sociais.....</i>	72
2.3. <i>Contribuições sociais em espécie.....</i>	76
2.3.1. <i>Aspectos especiais das contribuições sociais.....</i>	76
2.3.1.1. <i>Breves considerações gerais.....</i>	76
2.3.1.2. <i>Contribuições sociais gerais.....</i>	77
2.3.1.2.1. <i>O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).....</i>	77
2.3.1.2.2. <i>O Salário-Educação.....</i>	83
2.3.1.2.3. <i>Contribuições ao Sistema S.....</i>	85
2.3.1.3. <i>Contribuições sociais para o financiamento da</i>	

<i>Seguridade Social</i>	89
2.3.1.3.1 <i>Contribuição para o financiamento da Seguridade Social – COFINS</i>	90
2.3.1.3.2 <i>Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)</i>	92
2.3.1.3.3 <i>Programa de Integração Social – PIS e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP</i>	93
2.3.1.3.4 <i>Seguro de Acidente do Trabalho – SAT</i>	98
2.3.1.3.5 <i>Contribuições previdenciárias</i>	99
2.3.1.3.6 <i>A extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF</i>	102
2.4. <i>A Desvinculação das Rendas da União – DRU</i>	104
CAPÍTULO III – O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL	110
3.1. <i>Breve esboço histórico</i>	111
3.2. <i>A crise de efetividade dos direitos sociais no Brasil atual</i>	118
3.3. <i>Planejamento estatal e orçamento</i>	121
3.3.1. <i>Planejamento estatal e dirigismo na Constituição de 1988</i>	121
3.3.2. <i>As leis orçamentárias como instrumento de planejamento estatal</i>	124
3.4. <i>Natureza jurídica e eficácia das leis orçamentárias</i>	132
3.5. <i>O Orçamento da Seguridade Social</i>	140
3.5.1 <i>Conceito e análise crítica</i>	140
3.5.2 <i>A crise da orçamentação social no Brasil contemporâneo</i>	151
3.5.3 <i>Uma visão crítica do déficit da previdência social</i>	154
3.5.4 <i>A reserva do financeiramente possível</i>	159
CONCLUSÃO	167
BIBLIOGRAFIA	173

INTRODUÇÃO

- 1 *Considerações introdutórias;*
- 2 *Importância e justificativa do tema;*
- 2 *Delimitação do tema;*
- 3 *Metodologia.*

1 Considerações introdutórias

O descumprimento dos direitos sociais constitucionalmente assegurados é a regra no nosso país. E isso não se dá apenas nas relações trabalhistas (entre privados), mas também nas relações entre os privados e o Estado. Na área da Seguridade Social o exposto é flagrante. A atual situação caótica da saúde pública no Brasil, o valor ínfimo dos benefícios previdenciários, as imposições cada vez maiores de empecilhos para obtê-los e a assistência social inócua, que mal afasta os assistidos de um estado de miserabilidade nos dão mostra do assinalado.

Inseridos nesse contexto e diante de uma crescente onda neoliberal, o discurso de escassez e de impossibilidade do cumprimento das metas constitucionais em matéria de direitos sociais cresce e toma corpo. A máxima já consagrada no brocado latino clássico *ad impossibilia nemo tenetur* (ninguém pode ser obrigado a fazer o impossível) hoje assenta, com base na premissa econômica de escassez, teorias como a da “reserva do financeiramente possível”.

Assim, a já consagrada crise de efetividade dos direitos sociais toma corpo ainda maior, e as normas constitucionais, dirigentes e programáticas, são consideradas utópicas e inalcançáveis. Resta aos defensores dos direitos sociais, que os buscam por intermédio da força da efetividade constitucional, o riso de escárnio da escrava trácia¹.

O custo dos direitos, sejam eles de quaisquer dimensões, pode e deve ser levado em consideração quando ponderada sua efetividade. Que os direitos sociais apresentam custos elevados de efetivação isso é óbvio, contudo o mesmo se aplica (e provavelmente até com maior veemência) aos os direitos de primeira dimensão (é só observar, por exemplo, os montantes atuais de gastos com segurança pública e compará-los ao assistencial ou com saúde). Assim, esta análise não deve ser simplória, partindo da premissa posta de uma impossibilidade preestabelecida. Para uma análise séria é mister o exame ponderado dos mecanismos tributários e orçamentários que garantem faticamente as formas pelas quais os direitos sociais são implementados pelo Estado.

¹ Referimo-nos aqui ao episódio cujo significado cultural foi brilhantemente analisado por BLUMENBERG (1994) e utilizado por CANOTILHO (2006, p. 104-105) para exemplificar as críticas ao dirigismo constitucional. O episódio é o seguinte: a mulher escrava da Trácia socorreu às gargalhadas os gritos de socorro de Tales de Mileto que, quando observava à noite as estrelas, caiu em um poço. É uma clara referência de que a busca por utopias pode esbarrar na realidade empírica.

E bem assim, quando pontuadas as vicissitudes tributárias verificamos que não há respeito algum pelas vinculações sociais. No caso específico das contribuições sociais, principal ferramenta de garantia fática da implementação dos direitos da Seguridade Social no Brasil, verificamos a sua desvinculação (utilização do *quantum* arrecadado a seu título para finalidade diversa da constitucionalmente estabelecida), o que representa óbice fático para a implementação desses direitos.

No viés orçamentário verificamos que, apesar das vinculações tributárias não há qualquer seriedade na mensuração de gastos mínimos com a Seguridade Social. No atual orçamento da Seguridade Social é possível verificarmos desde gastos com segurança pública até com a defesa nacional. Daí a importância a ser dada ao estudo do tema.

2 Importância e justificativa do tema

O orçamento público atualmente não é mais mero documento financeiro ou contábil, é sim instrumento de ação do Estado na ordem econômica e social. Contudo, devemos assinalar que as escolhas políticas que norteiam a elaboração das metas orçamentárias devem seguir parâmetros programaticamente assinalados no texto constitucional. Desta forma, a escolha dos gastos públicos passa antes por um programa constitucionalmente estabelecido.

Ademais, a própria lei orçamentária e sua natureza abarcam questões relacionadas diretamente às relações jurídicas existentes entre a Administração Pública e os administrados. A compreensão da natureza jurídica dessa espécie normativa e os instrumentos jurídicos que possibilitam a efetividade dessas relações podem revelar a extensão constitucional de alguns direitos e obrigações.

Nesse bojo, a eficácia dos direitos de segunda dimensão, os quais dependem de uma prestação positiva do Estado para com os administrados, tem profunda conexão com o orçamento público. Questiona-se, então, qual a extensão e a delimitação dos direitos fundamentais sociais e qual a validade dos instrumentos jurídicos de implementação de políticas públicas nesse sentido.

A real possibilidade de atendimento a esses direitos, além de determinada por fatores econômicos, sociais e políticos, é também determinada pelo sistema jurídico, em

especial o sistema constitucional orçamentário. A obrigatoriedade ou não de atendimento a esses direitos, sem o apelo à estrutura do Estado para a sua implementação é a matéria de fundo da temática abordada.

De fato, a comprovada insuficiência do orçamento clássico no Estado intervencionista e a necessidade de programar os gastos públicos com vistas às atividades econômicas (públicas e privadas) trazem às Constituições modernas uma série de mecanismos de vinculação do administrador e do legislador orçamentário a metas mínimas estabelecidas. Algumas dessas metas, orientadas normativamente, têm como função precípua a preservação, garantia e efetivação de direitos sociais fundamentais.

Nossa legislação é farta de exemplos nesse sentido. Essas vinculações apresentam-se na afetação de receitas a fins previamente determinados ou destinando parcelas do gasto público a finalidades específicas. Esse tipo de determinação é criticado por tornar o processo de alocação de recursos extremamente rígido, retirando o dinamismo necessário aos gastos públicos. Não obstante, abolir tais vinculações pode representar verdadeiro atentado a direitos fundamentais, já que reduzem sua eficácia.

A importância do tema é ressaltada ainda pela participação do Judiciário, já que este Poder tem, em diversas ocasiões, requisitado a ação positiva do Estado quando esta não é efetuada a contento, visando à efetiva garantia dos direitos fundamentais. Tal atitude traz a baila, além da insuficiência dos gastos públicos em efetivar tais direitos, o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal em virtude dessas decisões.

Deste modo, é possível entrever na Constituição dispositivos cogentes que destinam parte específica da receita pública a finalidades estabelecidas. Este é o caso típico do artigo 195 da Carta Magna, o qual impõe a afetação dos recursos arrecadados a título de contribuições sociais.

As contribuições sociais são exações cujo fulcro constitucionalmente fixado é o financiamento de um sistema de seguridade social. Tal sistema compõe-se da previdência social, da saúde e da assistência social. De fato, a própria efetivação dos direitos sociais pelo do sistema de Seguridade Social é o motivo constitucional para instituição destas contribuições.

Tal questão traz à baila o tema da efetivação dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais, já que o *quantum* arrecadado deverá ser gasto em programas

específicos de garantia da Seguridade Social. Isso não significa mera análise numérica ou contábil em orçamento separado. Assim, a análise aqui proposta tomará como base a formação de um orçamento público através da real discriminação das receitas afetadas aos fins sociais, em âmbito federal, estadual, distrital e municipal.

Neste bojo, a vinculação de recursos tem sido muito criticada, por tornar o processo de alocação de verbas públicas extremamente rígido. Contudo, a rigidez desta vinculação tem razão precípua. Como já observamos, o processo de elaboração dos gastos públicos é norteado por programas constitucionalmente postos, mas a interpretação deles é perpassada por um viés político, econômico e institucional. Justamente por esta razão optou o constituinte originário em afetar determinadas receitas a determinados fins, possibilitando assim a efetividade de direitos sociais através de obrigações orçamentárias.

E mais, a efetivação destes direitos sob o ponto de vista dos gastos públicos, conforme aqui propomos, deve também levar em conta os meios possíveis de consecução desses objetivos, as formas de controle financeiro e orçamentário, até as possibilidades de fiscalização por outros poderes e também pela população.

Assim, o Legislativo, através dos Tribunais de Contas, o Judiciário, pela análise legal e constitucional da aplicação e recolhimento dos recursos, e a própria sociedade civil, através dos mecanismos constitucionais de defesa dos direitos sociais, contribuem para a efetivação desses direitos.

Notadamente, o desequilíbrio das contas públicas tem gerado profundas discussões e inúmeras sugestões, principalmente no que tange aos gastos com a Seguridade Social, e em especial ao Regime Geral de Previdência Social. Desse modo, as reformas sugeridas apontam para uma redução desses gastos sem, contudo, atentarem, coerentemente, ora ao programa constitucionalmente posto, ora às regras específicas de vinculação orçamentária.

O que pretendemos nessa dissertação é analisar a temática, tendo como base a premissa de que o orçamento público é meio de planejamento estatal, que disciplina também a intervenção no campo social. Para tanto, optamos por analisar no primeiro capítulo a dignidade humana como valor e princípio, para, em seguida, conceituar os direitos sociais como fundamentais, protegidos pela intangibilidade das cláusulas pétreas. Após, procedemos a uma apreciação crítica dos processos históricos que culminaram na modificação do modelo de estado, os quais tiveram profunda influência na interpretação

desses direitos, na sua subjetivação e, conseqüentemente, na sua implementação fática. A partir dessas análises, procuramos definir a direção constitucional dada aos gastos públicos em matéria social. Tal análise apontará a direção constitucional dada para o arrolamento das despesas em sede orçamentária tomando como supedâneo o papel positivo do estado moderno na proteção dos direitos sociais.

No segundo capítulo dissertamos sobre as contribuições sociais, sua característica de parafiscalidade, seu regime e sua natureza jurídica e, em especial, a afetação do montante arrecadado por esses tributos aos aportes estatais em políticas sociais, a qual tomamos como motivo constitucional para a instituição dessa exação. Após, traçamos análise específica da vinculação desse quantum arrecadado em cada uma das figuras exacionais qualificadas como contribuições sociais. Por oportuno, tecemos nesse espaço considerações acerca do dispositivo constitucional que permite a desvinculação das rendas da União (DRU). Aqui procuramos definir as fontes de custeio para as despesas mencionadas no capítulo anterior.

No terceiro capítulo fizemos apreciações acerca dos dispositivos financeiros e orçamentários que orientam a matéria. Partindo de uma análise histórica crítica passamos ao estudo mais específico do orçamento público, entendido como instrumentos de intervenção na ordem social, necessário ao planejamento estatal nesse âmbito. Após, analisamos a natureza jurídica das leis orçamentárias para definir seu efetivo papel no mundo jurídico, sua importância para a implementação de políticas públicas e para a efetividade dos direitos sociais. Retomando as bases sobre o papel positivo do Estado definidas no primeiro capítulo (que orientaram a formulação de despesas) e o que pontuamos acerca das fontes de custeio concluiremos com uma análise de um segmento específico da lei orçamentária anual brasileira: o orçamento da Seguridade Social.

Buscamos aí analisar tal orçamento em períodos recentes, discutindo a real destinação dos recursos constitucionalmente vinculados.

Por fim, detivemos nossas análises em três questões específicas: (i) a crise na orçamentação social no Brasil contemporâneo; (ii) o equilíbrio financeiro da previdência social; (iii) a reserva do financeiramente possível. Ao final trouxemos, a título de conclusão, breve apreciação sinóptica do quanto exposto.

3 Delimitação do tema

Optamos, nesse trabalho, em realizar estudo sobre a efetividade dos direitos sociais e a necessidade constitucionalmente imposta do Estado moderno incorrer em despesas para viabilizar políticas públicas nesse âmbito. Para tanto partimos da função axiológica e legitimadora da dignidade humana no ordenamento jurídico e no Estado moderno (quando faticamente implementada). Após, buscamos definir as principais características dos direitos sociais, como direitos subjetivos, fundamentais, ligados intrinsecamente à dignidade humana. Relacionamos o papel da Seguridade Social na garantia desses direitos. Também a imutabilidade desses direitos foi objeto de análise. A efetividade dos dispositivos constitucionais que prescrevem direitos sociais, sua exigibilidade direta e a participação do Poder Judiciário para garanti-los, a partir de uma visão dirigente da Constituição, foram pontuadas. Por fim, afirmamos a necessidade de aportes financeiros em políticas sociais por parte do Estado.

Num segundo momento, identificados os dispositivos constitucionais que vinculam recursos à Seguridade Social, buscamos analisar as exações afetadas ao patrocínio dessas finalidades. Assim, detivemo-nos com maior acuidade no estudo das contribuições sociais. A partir de um esboço histórico necessário fizemos apreciações sobre o regime jurídico da figura exacional para, só após, definir o regime jurídico a elas aplicável, o que nos levou a afirmar seu motivo constitucional específico: a garantia de efetividade dos direitos sociais por intermédio da afetação de seus montantes à ações da Seguridade Social.

Com base nessas apreciações passamos à análise do orçamento e das leis orçamentárias. Após análise histórico, dissertamos sobre as leis orçamentárias como instrumento de planejamento para a intervenção do Estado nas áreas econômica e social, pontuando o papel específico de cada uma das leis orçamentárias presentes na ordem financeira contemporânea: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. No momento seguinte focalizamos nosso estudo na natureza jurídica das leis orçamentárias (se de lei formal ou material).

Após traçadas essas premissas, no final desse capítulo reservamos espaço para uma análise do orçamento da Seguridade Social no direito brasileiro. Tomando como base

tudo quanto exposto, passamos a detalhar o papel desse orçamento na garantia dos direitos sociais. Caracterizamos o orçamento da Seguridade Social como parte da peça orçamentária destinada a reunir as fontes de custeio finalisticamente e destiná-las para programas de intervenção na ordem social por intermédio da Seguridade Social.

Nesse mesmo instante verificamos o montante arrecadado a título de contribuições sociais comparando-o com os gastos efetivos em políticas públicas sociais da Seguridade Social. Para tal análise servimo-nos de grande acervo de dados, retirados principalmente da rede mundial de computadores através de portais oficiais de grande credibilidade como Receita Federal, Presidência, Ministério do Planejamento, Ministério da Presidência Social, entre outros, considerando que a principal base de dados segue anexa, no fim do trabalho. Não obstante, não nos contivemos em simplesmente exibir numericamente os dados apontados, mas gerar novas fontes comparativas, em planilhas e gráficos diversos, mais adequados para as críticas aqui mencionadas.

No final da dissertação, concluídos o raciocínio teórico e a análise casuística na explicação de três temas diretamente relacionados à nossa exposição: (i) a crise da orçamentação social no Brasil contemporâneo; (ii) o equilíbrio financeiro da previdência social; e (iii) a reserva do financeiramente possível. Após tais análises trouxemos breve sinopse acerca do exposto.

4 Metodologia

Num primeiro momento este trabalho será desenvolvido a partir de um raciocínio hipotético-dedutivo, com base em estudo e compilações que partirão da análise dos textos legais, sua interpretação pelos tribunais e de análise bibliográfica doutrinária. Também utilizamos o raciocínio comparativo, abordando também textos legais, jurisprudência e doutrinas estrangeiras. No âmbito desse raciocínio comparativo, buscaremos identificar pontos em comum e divergências, respeitando a singularidade de cada ordenamento jurídico. Por oportuno, também utilizamos o raciocínio indutivo, já que a presença de lacunas na dogmática por vezes nos remetem a constatações particulares para posteriormente elaborarmos generalizações.

O método predominante de interpretação dos textos legais utilizado foi o positivismo jurídico, na sua acepção moderna, mais aberta e interpretativa (BARROSO; BARCELOS, 2003). Assim, observamos os textos legais com vistas às normas que os fundamentam, em especial a Constituição. Seguindo tal metodologia, abordamos o fundamento axiológico do ordenamento jurídico: a dignidade da pessoa humana, para extrair daí os fundamentos interpretativos dos princípios constitucionais e dos dispositivos normativos acerca da temática suscitada.

Já na análise casuística o método utilizado foi o comparativo. Partindo da análise teórica acerca já pontuada tomaremos como base dados acerca dos gastos e da arrecadação, comparando-os com o orçamento para, por fim, verificarmos a destinação financeira dessas receitas constitucionalmente afetadas.

CAPÍTULO 1

A PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E O PAPEL POSITIVO DO ESTADO MODERNO

- 1.1 *Dignidade humana e os direitos sociais;*
 - 1.1.1 *A noção atual de dignidade humana;*
 - 1.1.2 *Direitos fundamentais e direitos sociais;*
- 1.2 *Os direitos sociais fundamentais e a Seguridade Social;*
 - 1.2.1 *Os direitos fundamentais sociais e a crise do estado de bem-estar;*
 - 1.2.2 *Os direitos fundamentais sociais e a Seguridade Social;*
 - 1.2.3 *Objetividade, subjetividade e justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais;*
 - 1.2.4 *Os direitos fundamentais sociais, as cláusulas pétreas e a impossibilidade de retrocesso social.*
- 1.3 *O dirigismo constitucional e os gastos públicos.*

1.1 A Dignidade Humana e os Direitos Sociais

1.1.1 *A Noção Atual de Dignidade Humana*

A dignidade da pessoa humana, termo de difícil definição, tem suas raízes no pensamento clássico e no ideário cristão. A própria premissa religiosa contida no Antigo Testamento de que o homem foi feito à imagem e semelhança de Deus, superior às demais coisas na Terra², é a afirmação de que o ser humano é dotado de um valor próprio.

No pensamento da antiguidade clássica a noção de dignidade expressava-se na liberdade pessoal de cada indivíduo. Em Roma podemos destacar o pensamento de Cícero, que desenvolveu uma interpretação da dignidade desvinculada de qualquer cargo ou posição social. O ilustre jurista, contemporâneo de Júlio César e Pompeu, afirmava que todos os homens estão sujeitos à mesma lei da natureza e, por isso, iguais por excelência (CÍCERO, 1999, p. 137).

Durante a Idade Média destacamos o pensamento de Tomás de Aquino, o qual sedimenta a noção de dignidade humana no fato do homem constituir um gênero único, designado pela sua essência de “humanidade”³. Posteriormente, já num contexto renascentista, Giovanni Pico della Mirandola (1986, p. 52-53) justificava que ao homem foi outorgado o livre arbítrio, para que fosse seu próprio soberano, dotado da capacidade de ser e obter o que deseja.

No século XVI destacamos a defesa dos ameríndios por parte do espanhol Francisco de Vitória, que criticava o processo de aniquilação e escravização dessas populações argumentando em função do direito natural, embasado no pensamento estoíco e

² Consta no Antigo Testamento: “E criou Deus o homem à sua imagem; criou-o à imagem de Deus, e criou-os varão e fêmea. E Deus os abençoou, e disse: Crescei e multiplicai-vos, e enchei a terra, e sujeitai-a, e dominai sobre os peixes do mar e sobre as aves do céu, e sobre todos os animais que se movem sobre a terra.” Gênesis 1:1. *Bíblia Sagrada: Antigo Testamento*. Trad. Pe. Matos Soares. São Paulo: Edições Paulinas, p. 26.

³ Analisando o conceito de essência em Aristóteles e as suas interpretações anteriores (principalmente a de Averróis – Ibn Ruchd, o Comentador) Santo Tomás busca afirmar que Deus é essência e existência e, para isso, analisa a essência humana afirmando que há no homem uma essência própria, comum a todos, designada justamente pelo termo “homem”, diferenciando-o de “humanidade” (homem enquanto homem, considerado globalmente, e não individualmente). Observar Santo Tomás de Aquino (2004, p. 35).

cristão. Em bases próximas, mas mais tarde (fim do século XIX), destaca-se no Brasil o pensamento de Joaquim Nabuco, que com bases jusnaturalistas refutava o regime escravocrata. Afirmou Nabuco, de forma revolucionária para o Brasil da época, que não era necessário provar a ilegalidade do regime escravocrata, contrário aos princípios fundamentais do Direito. Frisou, tomando em conta a doutrina do Direito Natural, em voga na doutrina jurídica brasileira da época, que “(...) nenhum Estado deve ter a liberdade de pôr-se assim fora da comunhão civilizada do mundo, e não tarda, com efeito, o dia em que a escravidão seja considerada legalmente como já o é moralmente, um atentado contra a humanidade toda” (NABUCO, 2000. p. 79).

Já no âmbito do pensamento jusnaturalista nos séculos XVII e XVIII apontamos Samuel Pufendorf, que fundamenta sua visão de dignidade humana na autonomia ética do ser humano, afirmando assim ser impossível sustentar o tratamento do ser humano como objeto.

Nessa época surge a doutrina do filósofo Immanuel Kant, sustentada também pela autonomia ética do ser humano. Aqui se verifica que a dignidade da pessoa humana, como conceito, valor e princípio, distancia-se das justificativas meramente religiosas, adquirindo condão científico.

Tal filósofo afirma que todo o ser racional “(...) existe como um fim em si mesmo, não simplesmente como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade” (KANT, 1980, p. 134). Desse modo o ser humano não deve ser considerado como meio ou mero objeto para uso arbitrário de determinada vontade, mas como fim. Kant tem como ponto de partida para as suas divagações a natureza racional do ser humano e, tomando a autonomia da vontade como algo intrínseco à humanidade, a qual possibilita a autodeterminação de agir em conformidade com a representação de determinados mandamentos, constitui o fundamento da dignidade humana, afastando o uso da pessoa humana como se objeto fosse.

Para Kant, a impossibilidade de se valorar ou quantificar a vida humana dá a ela uma posição superior às demais coisas, um status de dignidade. De fato, seguindo o raciocínio de Kant (1980, p. 134) as coisas têm um preço ou uma dignidade, e, “(...) quando uma coisa tem um preço, pode pôr-se em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e, portanto não permite equivalente, então tem ela dignidade (...)”. Assim, a dignidade, característica íntima do ser humano, é

valor superior a todo e qualquer preço, nunca poderá se calculada ou colocada em confronto com outras coisas que têm o seu preço, sob pena do seu valor (“santidade”, na tradução da obra consultada) ser ferido. É justamente no pensamento desse filósofo alemão que se fincam as bases doutrinárias e do qual emerge a fundamentação da dignidade da pessoa humana⁴.

Embora tal concepção kantiana da dignidade não fique alheia às críticas (talvez pelo excesso de antropocentrismo⁵), ela influencia fortemente o constitucionalismo moderno. Assim, pela evolução histórica observada nesse processo, tanto a concepção jusnaturalista (que teve seu apogeu no século XVIII) quanto a fundamentação metafísica influenciaram sobremaneira a manifestação jurídica dignidade humana⁶.

Hodiernamente, a dignidade da pessoa humana emerge como base do ordenamento jurídico do Estado Moderno, fundamentando a sua existência⁷. Diversas Constituições vigentes apontam para a dignidade humana, tomando-a como seu fundamento⁸. A própria Declaração Universal da ONU de 1948 afirma, em seu artigo 1.º: “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Dotados de razão

⁴ Podemos identificar, *verbi gratia*, alguns autores que sofreram forte influência da filosofia kantiana: Ingo Wolfgang Sarlet (2006 e 2007); Cármem Lúcia Antunes Rocha (1999); Fábio Konder Comparato (1999); Fernando Ferreira dos Santos (1999); José Afonso da Silva (1998). Na literatura jurídica lusitana destacamos Jorge Miranda (2000).

⁵ Alguns questionam a superioridade humana em relação aos demais seres vivos, tanto em termos filosóficos quanto em termos jurídicos. Contudo, podemos afirmar que tais concepções não reduzem a dignidade humana: “Para além disso, sempre haverá como sustentar a dignidade da própria vida de um modo geral, ainda mais numa época em que o reconhecimento da proteção do meio ambiente como valor fundamental indica que não mais está em causa apenas a vida humana, mas a preservação de todos os recursos naturais, incluindo todas as formas de vida existentes no planeta, ainda que se possa argumentar que tal proteção da vida em geral constitua, em última análise, exigência da vida humana e de uma vida humana com dignidade” (SARLET, 2006. p. 34-35). Destacamos o instigante ensaio sobre o direito dos animais e proteção da fauna e flora de Cass Sunstein (2003).

⁶ Observar, sob o prisma histórico, Fábio Konder Comparato (2004). Também confrontar a excelente síntese das diversas teorias que embasam a concepção moderna de dignidade humana que consta em Ingo Wolfgang Sarlet (2006).

⁷ Nas palavras de Canotilho (2003, p. 225): “Perante as experiências históricas da aniquilação do ser humano (inquisição, escravatura, nazismo, stalinismo, polpotismo, genocídios étnicos) a dignidade da pessoa humana como base da República significa, sem transcendências metafísicas, o reconhecimento do *homo noumenon*, ou seja, do indivíduo como limite e fundamento do domínio política da República. Neste sentido, a República é uma organização política que serve o homem, não é o homem que serve os aparelhos político-organizatórios.”

⁸ A título exemplificativo: na América as Constituições do Peru e Venezuela afirmam a dignidade em seu preâmbulo, enquanto em Cuba a encontramos em seu artigo 8.º, no Peru no artigo 4.º, no Chile no artigo 1.º. Na Rússia a proteção à dignidade da pessoa consta em seu artigo 12-1 e a própria União Européia, por meio da “Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia”, promulgada em Nice em dezembro de 2000, destaca a dignidade humana em seu artigo 1.º.

e consciência, devem agir uns para com os outros em espírito e fraternidade”. O inciso III do artigo 1.º da Constituição Federal brasileira de 1988 aponta a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Acerca dessa disposição salienta Ingo Sarlet (2006, p. 65):

(...) o nosso Constituinte de 1988 – a exemplo do que ocorreu, entre outros países, na Alemanha –, além de ter tomado uma decisão fundamental a respeito do sentido, da finalidade e da justificação do exercício do poder estatal e do próprio Estado, reconheceu categoricamente 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.

Podemos então afirmar que a dignidade da pessoa humana tem função central nos ordenamentos jurídicos modernos, atuando simultaneamente como elementos de legitimação do Estado e como unidade de sentido, alicerce axiológico de determinada ordem constitucional. Ingo Sarlet (2006, p. 77) salienta que “(...) dentre as funções exercidas pelo princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, destaca-se, pela sua magnitude, o fato de ser, simultaneamente, elemento que confere unidade de sentido e legitimidade a uma determinada ordem constitucional (...)”⁹.

Embora a dignidade da pessoa humana seja algo real, mostrando-se clara nas situações em que há uma ofensa ou violação, sua conceituação é sempre genérica e abstrata, já que é impossível estabelecermos um rol exaustivo das situações em que a dignidade pode ser agredida. Assim, temos um conceito de natureza polissêmica¹⁰ e em constante processo de construção e desenvolvimento. Sobre a abertura conceitual da dignidade humana Ingo Sarlet (2006, p. 41) esclarece:

Neste contexto, costuma apontar-se corretamente para a circunstância de que a dignidade da pessoa humana (por tratar-se, à evidência – e nisto não diverge de outros

⁹ No âmbito da doutrina espanhola, Alegre Martinez (1996, p. 29 e s.) salienta que a dignidade da pessoa humana constitui mínimo invulnerável que toda a ordem jurídica deve assegurar, já que constitui elemento imprescindível para a legitimação da atuação do Estado. Na doutrina italiana destacamos Franco Bartolomei (1987, p. 14 e ss.).

¹⁰ Sobre a polissemia dos direitos fundamentais observar Francis Delpérée (1999, p. 153).

valores e princípios jurídicos – de categoria axiológica aberta) não poderá ser conceituada de maneira fixista, ainda mais quando se verifica que uma definição desta natureza não harmoniza com o pluralismo e a diversidade de valores que se manifestam nas sociedades democráticas contemporâneas, razão pela qual correto afirmar-se que (também aqui) nos deparamos com um conceito em permanente processo de construção e desenvolvimento.

Irrenunciável e inalienável¹¹, a dignidade humana é designada pelos juristas ora como valor ora como princípio ou até como sobreprincípio. A caracterização da dignidade como princípio ou valor depende muito do que se entende pelas duas figuras. De fato, classificar é sobretudo um exercício de praticidade, que deve levar em contas os fins para que determinada classificação se presta¹². Entendemos valores como objetos ideais, realizáveis ou não no mundo do ser, sendo possível também a sua própria negação (o chamado desvalor ou antivalor) e, como qualidades ideais, podem ser positivos ou negativos (SICHES, 1936, p. 64 e s.). Os valores, como aqui entendemos, são produtos da historicidade social. Apresentam-se objetivamente como objetos ideais próximos aos conceitos e aos objetos matemáticos, que são *per se*, independente da coisa valorada¹³.

¹¹ A dignidade humana, “(...) compreendida como qualidade integrante e irrenunciável da própria condição humana, pode (e deve) ser reconhecida, respeitada, promovida e protegida, não podendo, contudo (no sentido ora empregado) ser criada, concedida ou retirada (embora possa ser violada), já que existe em cada ser humano como algo que lhe é inerente”. (SARLET, 2006. p. 42).

¹² Temos que “(...) las clasificaciones tienen únicamente valor cuando responden a exigencias de orden práctico o a necesidades sistemáticas (...)”, assim “las clasificaciones no son ni verdaderas ni falsas, son serviciales o inútiles; sus ventajas o desventajas están supeditadas al interés que guía a quien las formula, y a su fecundidad para presentar un campo de conocimiento de una manera más fácilmente comprensible, más rica en consecuencias prácticas deseables. (...) Decidirse por una clasificación es más bien como optar por el sistema métrico decimal frente al sistema de medición de los ingleses. Si el primero es preferible al segundo no es porque aquél sea verdadero y este falso, sino porque el primero es más cómodo, más fácil de manejar más apto para satisfacer con menor esfuerzo ciertas necesidades o conveniencias humanas.” As citações referem-se, respectivamente, a Eduardo Garcia Maynez (1971. p. 78) e Genaro Carrió (1972. p. 72-73).

¹³ O que pretendemos com a afirmação de que os valores são próximos dos conceitos ou das entidades matemáticas é afirmar que os valores independem das coisas que são valoradas. Assim, podemos classificar determinada ação de justa ou injusta, mas podemos observar, sem necessidade de um suporte fático correspondente, a própria justiça, de forma análoga como acontece com os conceitos matemáticos. Assim, “la experiencia de valores es independiente de la experiencia de cosas. Pero, además, es de índole muy distinta. Las cosas, las realidades son por naturaleza *opacas* a nuestra percepción. No hay manera de que veamos nunca del todo una manzana: tenemos que darle vueltas, abrirla, dividirla, y nunca llegaremos a percibirla íntegramente. Nuestra experiencia de ella será cada vez más aproximada, pero nunca será perfecta. En cambio, lo irreal – un número, un triángulo, un concepto, un valor – son naturaleza *transparentes*. Las vemos de una vez en su integridad. Meditaciones sucesivas nos proporcionarán nociones más minuciosas de ellas, pero desde la primera visión nos entregaron entera su estructura”. (ORTEGA Y GASSET, 1941-1946, p.333).

O próprio ato de valorar as coisas, intrínseco ao ser humano e ao seu modo de pensar o mundo ao seu entorno é tão antigo quanto a própria consciência humana¹⁴. Embora o ato de valorar as coisas tenha certo grau de subjetivismo¹⁵, o valor em si é sempre algo objetivo, como bem expôs Shakespeare afirmando poeticamente: “o valor não depende do querer individual; tem sua própria estima e dignidade, que compete não menos em si mesmo que na apreciação do homem”¹⁶.

Os princípios são categorias próximas, com qualidades específicas e dirigidas a um fim (o qual constituem, na maioria das vezes, valores). Já os valores são verificados socialmente (de forma histórico-cultural) não necessariamente postos no ordenamento (embora a historicidade constitucional moderna aponte a juridicização de valores socialmente importantes). Sobre a incorporação de valores socialmente importantes no ordenamento esclarece Ricardo Lobo Torres (2005, p. 197): “A atual filosofia do direito vem chamando a atenção para o fato de que houve a incorporação dos valores e do próprio

¹⁴ Esclarece o filósofo: “La conciencia del valor es tan general y primitiva como la conciencia de objetos. Difícil es que ante cosa alguna nos limitemos a aprehender su constitución real, sus cualidades entitativas, sus causas, sus efectos. Junto a todo esto, junto a lo que una cosa es o no es, fue o puede ser, hallamos en ella un raro, sutil carácter en vista del cual nos parece valiosa o despreciable. El círculo de cosas que nos son indiferentes es mucho más reducido y anómalo de lo que a primera vista parece. y lo que llamamos indiferencia apreciativa suele ser una menor intensidad de nuestro interés positivo o negativo que, en comparación con más vivos intereses, consideramos prácticamente como nula.” (ORTEGA Y GASSET, 1941-1946, p. 319-320).

¹⁵ É patente a dedicação da doutrina filosófica moderna em retirar o subjetivismo das análises valorativas. Em parte, isto se deve ao subjetivismo exagerado imposto pelo pós-positivismo. De fato, valorar não é como gostar ou não gostar de algo, mas sim uma operação bem diversa e bem mais objetiva. José Ortega y Gasset ensina de forma clara: “La sentencia *de gustibus non disputandum* es craso error. Supone que en el orbe de los <<gustos>>, es decir, de las valoraciones, no existen objetividades evidentes a las cuales poder referir en última substancia nuestras disputas. La verdad es lo contrario: todo <<gusto>> nuestro gusta un valor (las puras cosas no ofrecen posibilidad al gustar y disgustar), y todo valor es un objeto independiente de nuestros caprichos”. Embora o filósofo deixe clara a objetividade intrínseca aos valores afirma também um certo grau de subjetividade, embora aqui de forma mitigada: “El estimar es una función psíquica real – como el ver, como el entender – en que los valores se nos hacen patentes y viceversa, los valores no existen sino para sujetos dotados de la facultad estimativa, del mismo modo que la igualdad y la diferencia sólo existen para seres capaces de comparar. En este sentido, y sólo en este sentido, puede hablarse de cierta subjetividad en el valor”. (ORTEGA Y GASSET, 1941-1946, p. 333).

¹⁶ É o nosso entendimento do diálogo: “HECTOR: Brother, she is not worth what she doth, cost the keeping. TROILUS: What’s aught but as ‘tis valued? HECTOR: But value dwells not in particular will: It holds his estimate and dignity as well wherein ‘tis precious of itself as in the prize. ‘Tis mad idolatry to make the service greater than the god-I and the will dotes that is attributive to what infectiously itself affects, without some image of th’ affected merit.” (SHAKESPEARE). Também nesse sentido, o “valor, portanto, não é projeção da consciência individual, empírica e isolada, mas do espírito mesmo, em sua universalidade, enquanto se realiza e se projeta para fora, como consciência histórica, no *processo dialógico da histórica* que traduz a interação das consciências individuais, em um todo de superações sucessivas” (REALE, 2002. p. 206).

direito natural ao ordenamento jurídico democrático pela intermediação dos princípios constitucionais.”

A diferenciação mais marcante entre os princípios e valores diz respeito à eficácia. Os princípios estão fixados no ordenamento (inferidos por indução ou dedução), têm eficácia jurídica direta, seu caráter é eminentemente deontológico. Já os valores estão destituídos de eficácia jurídica direta, são axiológicos. Nas palavras de Robert Alexy (2001, p. 141):

Los principios son mandatos de un determinado tipo, es decir, mandatos de optimización. En tanto mandatos, pertenecen al ámbito deontológico. En cambio, los valores tienen que ser incluidos en el nivel axiológico.

Assim, “não pode o juiz sacar diretamente da idéia de justiça ou de segurança jurídica o fundamento de sua decisão” (TORRES, 2005, p. 196), é por meio dos princípios que os valores recebem sua concretude na ordem jurídica.

Outra distinção entre princípios e valores é que estes possuem um grau de abstração maior¹⁷, enquanto aqueles são mais objetivos, apesar de serem relativamente abertos quando comparado às regras. A abstração é também um critério clássico diferenciador de princípios e regras, pois aqueles teriam maior grau de abstração. Notar a lição clássica acerca do tema:

Principles are normative propositions of such a high level of generality that they can as a rule not be applied without the addition of further normative premises and are usually subject to limitation on account of other principles. (ALEXY, 1989. p. 260)¹⁸.

¹⁷ Na dicção de Ricardo Lobo Torres: “Enquanto os valores são idéias absolutamente abstratas, supra-constitucionais e insuscetíveis de se traduzirem em linguagem constitucional, os princípios se situam no espaço compreendido entre os valores e as regras, exibindo em parte a generalidade e abstração daqueles e a concretude das regras” (TORRES, 2005, p. 195).

¹⁸ Este caráter diferenciador é criticado com veemência, contudo acreditamos que as críticas, embora construtivas, não o invalidem totalmente. Humberto Ávila (2004, p. 32) salienta que “o critério diferenciador referente ao *caráter hipotético-condicional* é relevante na medida em que permite verificar que as regras possuem um elemento frontalmente descritivo, ao passo que os princípios apenas estabelecem uma diretriz. Esse critério não é, porém, infenso a críticas.”

É claro que tais valores influenciam o Direito. Mais notadamente a partir da virada kantiana (*kantische Wende*) vemos uma reaproximação entre ética e direito, a busca da justiça fundada no imperativo categórico¹⁹. Atualmente é inegável a influência dos valores na ponderação jurídica, como bem expõe Recasens Siches (1973, p.71):

El derecho positivo no es la idea pura de la justicia, ni las demás ideas de valor que él aspire realizar: pretende constituir una interpretación o aplicación práctica de esos valores a una realidad histórica. Contiene por ende elementos de esa realidad histórica y referencias a ella. Pero además su relación con los valores que trata de plasmar no es de correspondencia perfecta: podrá ser justo, menos justo o injusto: la justicia – y los demás valores que puedan venir en cuestión – se realizarán en él positivamente en mayor o menor medida, o negativamente. Así, le Derecho, en sus múltiples manifestaciones históricas o imaginarias, no se identifica con las puras esencias ideales de los valores con que se relaciona: el Derecho será el objeto que puede servir de soporte o substrato a unos determinados valores (la justicia, la utilidad colectiva, etc.), pero no esos puros valores mismos.

Também o Direito, na interpretação moderna, contém elementos internos para constituir uma interpretação e aplicação desses valores. Ensina Tércio Sampaio Ferraz Jr. que “(...) a presença de valores no texto dogmático faz dele um discurso eminentemente persuasivo, cuja força repousa na objetividade que pretendem manifestar. Não são os valores do autor, mas os da comunidade que estariam em jogo” (1978, p. 187), e, para neutralizar os valores próprios do intérprete/aplicador da norma propõem a valoração ideológica, a qual “atua no sentido de que a função seletiva do valor no controle da ação se torna consciente, isto é, a valoração ideológica é uma metacomunicação que estima as estimativas, valora as próprias valorações, seleciona as seleções, ao dizer ao interessado com este deve vê-las” (1978, p. 188).

De fato, temos que a dignidade humana deve ser entendida como um valor, pois, como acentua Junqueira de Azevedo (2002, p. 12), “(...) o conceito, além normativo,

¹⁹ Sobre a virada kantiana e a reaproximação entre direito e ética segue a lição de Ricardo Lobo Torres: “A ‘virada kantiana’ traz as seguintes novidades principais: a inclusão da regra de justiça, ao lado da liberdade, no imperativo categórico; a positivação jurídica da norma ética abstrata; o equilíbrio entre justiça e direitos humanos; a projeção da ética tributária para as dimensões cosmopolita, nacional e local; a efetividade jurídica do mínimo ético; a perspectiva orçamentária do justo tributário.” (TORRES, 2005, p. 5).

é axiológico, porque a dignidade é *valor* – a dignidade é a expressão do valor da pessoa humana. Todo ‘valor’ é a projeção de um bem para *alguém*; no caso, a pessoa humana é o *bem* e a dignidade, o seu valor, isto é a sua projeção”. É valor legitimador do próprio Estado e fundamento axiológico do ordenamento jurídico²⁰, possuindo generalidade, abstração, polaridade e interação com outros valores e também será sempre aberta, variável e indefinível. Não obstante, é também um princípio, a ser instrumentalizado com vistas a um fim, o de prover dignidade à existência humana. Assim, a dignidade humana é multidimensional²¹.

Na sua feição principiológica, a dignidade da pessoa humana tem as mesmas características dos princípios, operados a partir da ponderação no choque entre outros princípios, nunca de forma absoluta²². Contudo, afirmar a dignidade da pessoa humana como princípio e, portanto, passível de ser relativizada em determinada aplicação concreta (quando em cotejo com outro princípio) não significa descaracterizá-la como princípio fundamental, pois a dignidade, vista como valor intrínseco do ser humano, insubstituível e inalienável, jamais poderá ser sacrificada. É dizer, no cotejo entre os princípios no caso concreto e, em especial, nos casos extremos (*hard cases*, numa concepção dworkiana), os princípios que se referem a valores mais relevantes sobressaem-se. Assim, o valor dignidade, por ser o fundamento axiológico do próprio Estado tende a, nas situações

²⁰ Comparato (2005, p. 59), dissertando acerca do reconhecimento universal dos direitos humanos afirma que tais direitos só encontram fundamento dentro do próprio Estado. Para além dos limites estatais o fundamento desses direitos é ético ou filosófico, e não jurídico: “É irrecusável, por conseguinte, encontrar um fundamento para a vigência dos direitos humanos além da organização estatal. Esse fundamento, em última instância, só pode ser a consciência ética coletiva, a convicção, longa e largamente estabelecida na comunidade, de que a dignidade da condição humana exige o respeito a certos bens ou valores em qualquer circunstância, ainda que não reconhecidos no ordenamento estatal, ou em documentos normativos internacionais.”

²¹ Observar o interessante ensaio de Humberto Ávila (2005), que aborda a legalidade como valor, como princípio e como regra, apresentando sua característica multidimensional, característica também presente na dignidade da pessoa humana, embora esta última não apresente a feição de regra como a primeira.

²² Nesse sentido, apontamos aqui a tradicional doutrina de Robert Alexy, que afirma de forma firme que nenhum princípio é absoluto. Tal característica é exclusiva das regras, que se orientam por critérios específicos, seguindo uma lógica binária de aplicável ou não aplicável (“tudo ou nada”), já os princípios são analisados no caso concreto, em cotejo com outro (ou outros) princípios, seguindo uma lógica de ponderação (“mais ou menos”). Nas palavras do referido autor: “Absoluto no es el principio sino la regla que, debido a su apertura semántica, no necesita una limitación con respecto a ninguna relación de preferencia relevante.” (ALEXY, 2001. p. 108). Humberto Ávila (2004) traz interessante crítica às diferenciações entre princípios e regras embasadas nas concepções dworkianas de *more or less* e *all or nothing*. Confrontar também nota 17 supra. Em sentido contrário, há quem defenda o princípio da dignidade humana em termos absolutos, embora acreditemos que se trate, na verdade, de divergência no conceito de princípio e de ponderação adotados. Nesse último sentido, observar Fernando Ferreira dos Santos (1999).

concretas, prevalecer. É justamente nesse processo de aplicar/interpretar a norma que a dignidade-princípio adquire força ao se referir a própria dignidade-valor, prevalecendo na valoração ideológica existente entre demais princípios que a contrariem em determinada situação concreta. Nesse sentido esclarece Ingo Sarlet (2006, p. 74):

No mínimo – e neste sentido já não se poderá falar de um princípio absoluto – impende reconhecer que mesmo prevalecendo em face de todos os demais princípios (e regras) do ordenamento, não há como afastar (...) a necessária relativização (ou, se preferirmos, convivência harmônica) do princípio da dignidade da pessoa em homenagem à igual dignidade de todos os seres humanos.

Como princípio jurídico fundamental a dignidade humana apresenta-se de forma dúplice, seja como limite à atuação estatal, seja como circunstância que, ao contrário, enseja sua atuação²³. Assim, tanto impede abuso do poder estatal como impõe deveres ao próprio Estado para que o valor dignidade possa ser efetivado.

Como limite à atuação estatal abusiva ela concede autonomia, vinculada à própria idéia de autodeterminação. Já como tarefa do Estado (e também da própria comunidade), a dignidade humana apresenta também uma feição protetiva, assistencial. Tais facetas são representadas pragmaticamente por regras de direitos fundamentais, de caracterização e determinação de sentido mais fáceis do que a do enunciado “dignidade humana”²⁴.

Assim, os ditos direitos fundamentais têm papel de relevo na formulação e aplicação da dignidade humana em determinado ordenamento. Contudo, a abrangência de

²³ Interessante observar que, por vezes, a dimensão da dignidade apresentada como agir estatal prevalece sobre sua dimensão autonômica (limite ao agir estatal): “Assim, a dignidade, na sua perspectiva assistencial (protetiva) da pessoa humana, poderá, dadas as circunstâncias, prevalecer em face da dimensão autonômica, de tal sorte que, todo aquele a quem faltarem as condições para uma decisão própria e responsável (de modo especial no âmbito da biomedicina e bioética) poderá até mesmo perder – pela nomeação eventual de um curador ou submissão involuntária a tratamento médico e/ou internação – o exercício pessoal de sua capacidade de autodeterminação, restando-lhe, contudo, o direito a ser tratado com dignidade (protegido e assistido)”. (SARLET, 2006. p. 49).

²⁴ Apesar de aberta, a conceituação dos direitos fundamentais é mais simples do que a conceituação do termo “dignidade humana”, sendo este necessariamente mais abrangente do que aquele. Sobre o tema salienta Canotilho (2003, p. 248): “A classificação do sentido constitucional dos direitos, liberdades e garantias é mais fácil do que a determinação do sentido específico do enunciado <<dignidade da pessoa humana>>. (...) Pela análise dos direitos fundamentais, constitucionalmente consagrados, deduz-se que a raiz antropológica se reconduz ao homem como *pessoa*, como *cidadão*, como *trabalhador* e como *administrado*.”

alguns direitos, sua aplicabilidade e sua classificação como fundamentais são discutidas pela doutrina e pela jurisprudência. Desse modo, passamos a fazer breves apreciações acerca do tema no tópico que segue.

1.1.2 *Direitos fundamentais e direitos sociais*

Os ditos direitos fundamentais, da forma como vistos aqui, são direitos relativos aos seres humanos, reconhecidos e positivados constitucionalmente por determinado Estado. Aqui cabe ressaltarmos a nossa opção terminológica. As expressões “direitos do homem”, “direitos humanos”, “direitos fundamentais” e “direitos humanos fundamentais” no mais das vezes encontram conceituações semelhantes. Preferimos o termo “direitos fundamentais” já que a nossa abordagem preocupa-se com a efetivação dos direitos do ser humano, reconhecidos e positivados na esfera do Direito Constitucional de nosso Estado. Rejeitamos, então, a terminologia “direitos do homem”, pois esta se aplicaria aos direitos inerentes ao ser humano com tal, com validade universal e supranacional, o que nos remete ao estudo dos direitos humanos internacionais, que não será nosso objeto. Seguimos aqui a orientação terminológica traçada por Canotilho (2003, p. 292), que afirma:

As expressões <<direitos do homem>> e <<direitos fundamentais>> são frequentemente utilizadas como sinónimas. Segundo a sua origem e significado poderíamos distingui-las da seguinte maneira: **direitos do homem** são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); **direitos fundamentais** são direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente. Os direitos do homem arracariam da própria natureza humana e daí o seu carácter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objectivamente vigentes numa ordem jurídica concreta.

Esse reconhecimento constitucional dos direitos fundamentais ocorreu de forma paulatina, por um de um processo histórico cumulativo e complementar²⁵. A doutrina costuma identificar na evolução histórica da positivação interna dos direitos

²⁵ Para a análise da evolução histórica gradativa dos direitos fundamentais, consultar os autores referidos na nota 6 supra.

fundamentais três dimensões. Aqui também optamos pelo termo “dimensões” ao invés do termo “gerações” a nos referimos à evolução histórica dos direitos fundamentais. Cabem aqui os esclarecimentos de Cançado Trindade (2000):

Eu não aceito de forma alguma a concepção de Norberto Bobbio das teorias do Direito. Primeiro, porque não são dele. Quem formulou a tese das gerações de direito, foi o Karel Vasak, em conferência ministrada em 1979, no Instituto Internacional de Direitos Humanos, em Estrasburgo (...). Em primeiro, essa tese das gerações de direitos não tem nenhum fundamento jurídico, nem na realidade. Essa teoria é fragmentadora, atomista e toma os direitos de maneira absolutamente dividida. (...) Essa conceituação de que primeiro vieram os direitos individuais e, nesta ordem, os direitos econômico-sociais e o direito da coletividade correspondem à evolução do direito constitucional. É verdade que isso ocorreu no plano dos direitos internos dos países, mas no plano internacional a evolução foi contrária. No plano internacional, os direitos que apareceram primeiro foram os econômicos e sociais (...). Segundo, é uma construção perigosa, porque faz analogia com o conceito de gerações. O referido conceito se refere praticamente a gerações de seres humanos que se sucedem no tempo. Desaparece uma geração, vem outra geração e assim sucessivamente. Na minha concepção. Quando surge um novo direito, os direitos anteriores não desaparecem. Há um processo de cumulação e de expansão do ‘corpus iuris’ dos direitos humanos. Os direitos se ampliam, e os novos direitos enriquecem os direitos anteriores.

Daí o autor citado referir-se ao termo como “fantasia das chamadas gerações de direito” (TRINDADE, 1997. p. 24-25)²⁶.

Os ditos direitos fundamentais de primeira dimensão surgiram do pensamento clássico liberal-burguês do século XVIII, francamente individuais e de caráter protetivo do indivíduo em face do Estado. Assim, são mais comumente conclamados como direitos de defesa e de não intervenção do Estado na autonomia individual²⁷. Justamente por essas

²⁶ No mesmo sentido, temos Ingo Sarlet (2007, p. 54-55). Carlos Weis (1999, p. 37) utiliza a terminologia “gerações” e divide as dimensões em direitos liberais (civis e políticos), direitos sociais, econômicos e sociais e direitos globais (albergando os direitos de terceira dimensão).

²⁷ Assim, esses direitos referem-se a um não fazer estatal, verdadeiros “direitos de resistência e oposição ao Estado”. (BONAVIDES, 2006. p. 562 e s). Também nesse sentido Celso Lafer (1991. p. 126).

características alguns doutrinadores preferem utilizar a denominação “liberdades públicas” aos direitos fundamentais individuais (ou de primeira dimensão)²⁸.

Os chamados direitos de segunda dimensão são os direitos econômicos, sociais e culturais. Oriundos das pressões sociais e econômicas que acompanharam o processo de industrialização já no decorrer do século XIX, os direitos de segunda dimensão buscam não mais evitar a intervenção do Estado na esfera particular do indivíduo, mas possibilitar esta liberdade a partir das atuações estatais. Assim, temos a outorga pelo Estado de prestações específicas, como assistência, saúde, educação e previdência. Devemos frisar, contudo, que tais direitos

(...) não englobam apenas direitos de cunho positivo, mas também as assim denominadas “liberdades sociais”, do que dão conta os exemplos da liberdade de sindicalização, do direito de greve, bem como do reconhecimento de direitos fundamentais aos trabalhadores, tais como o direito a férias e ao repouso semanal remunerado, a garantia de um salário mínimo, a limitação da jornada de trabalho, apenas para citar alguns dos mais representativos (SARLET, 2001b, p. 57).

A terceira dimensão refere-se aos direitos fraternidade ou solidariedade, de titularidade coletiva ou difusa (*verbi gratia* os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio-ambiente e qualidade de vida, ao patrimônio histórico e cultural). Contudo, há que se notar que os direitos dessa dimensão ainda não foram positivados constitucionalmente, embora já encontrem sua consagração internacional.

Há ainda autores que preconizam a existência de uma quarta dimensão²⁹ dos direitos fundamentais, ligados à cidadania, ao pluralismo e a democracia, mas que em nossa opinião ainda carecem de reconhecimento no direito positivo³⁰.

²⁸ Ao afirmar a coincidência entre os termos liberdades públicas e direitos individuais, Ferreira Filho (2000, p. 28-29) salienta que tais liberdades constituem o núcleo dos direitos fundamentais e analisa seu caráter negativo: “Em termos técnico-jurídicos essas liberdades são *direitos subjetivos*. São *poderes de agir reconhecidos e protegidos pela ordem jurídica a todos os seres humanos*. E, eventualmente, antes a eles assimilados. Porém, são direitos subjetivos oponíveis ao Estado.”

²⁹ Alguns autores arrolam o que chamam de “novos” direitos fundamentais (*verbi gratia* os direitos contra a manipulação genética e à mudança de sexo) enquadrando-os em novas dimensões. Acreditamos que tais direitos são, a bem da verdade, direitos de primeira dimensão que, em virtude dos avanços tecnológicos, devem ser protegidos de forma diversa e, por isso, descaracterizamos a formulação de uma nova dimensão com esse conteúdo. Nesse sentido, Oliveira Júnior (2003, p. 97) destaca o que chama de direitos de quarta e quinta dimensão.

Já afirmamos que as classificações têm objetivos práticos, destinam-se a uma utilidade específica³¹. Classificar os direitos fundamentais em dimensões tem finalidade predominantemente didática e investigativa. A classificação exposta tem como característica distintiva a ordem cronológica de positivação interna desses direitos nas Constituições³². Assim, concluímos que tal visão dimensional dos direitos fundamentais aponta para um progressivo crescimento de amplitude dos direitos fundamentais, o que ocorre não só no âmbito de sua positivação, mas também (e talvez principalmente) na sua interpretação e aplicação diária. Ao correr da história não só novos direitos fundamentais foram surgindo com também se ampliou a interpretação dos direitos fundamentais anteriores, o que lhes garante maior efetividade e abrangência. Vemos que

(...) esta evolução se processa habitualmente não tanto por meio da positivação destes ‘novos’ direitos fundamentais no texto das Constituições, mas principalmente em nível de uma transmutação hermenêutica e da criação jurisprudencial, no sentido do reconhecimento de novos conteúdos e funções de alguns direitos já tradicionais (SARLET, 2007, p. 63).

Outra característica distintiva, em especial entre os direitos de primeira e segunda dimensão, é a postura do Estado em relação à efetivação desses direitos. Os direitos de primeira dimensão teriam conteúdo negativo, isto é, corresponderiam a limites da atuação estatal, enquanto os de segunda dimensão teriam caráter positivo, no qual o Estado age positivamente, como principal agente garantidor dos mesmos.

O paradigma exposto, que apregoava um *status negativus* aos direitos de primeira dimensão, empregando-lhe características de autonomia e liberdade³³,

³⁰ Aqui fazemos uma clara referência à doutrina apregoada por Paulo Bonavides (2006, p. 571). Tal autor salienta: “São direitos da quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência”.

³¹ Observar as citações na nota 12 supra.

³² Frisamos: a evolução cronológica exposta nas dimensões dos direitos fundamentais só pode ser apontada no âmbito interno (de cada país específico), já que na esfera internacional os direitos fundamentais sociais foram positivados antes mesmos dos direitos fundamentais de primeira geração, no Tratado de Versalhes, conforme salienta Cançado Trindade, em citação supra transcrita.

³³ É justamente esse critério distintivo que fundamenta a utilização da terminologia “liberdades públicas”, a qual não adotaremos pelo simples fato de acreditarmos que hodiernamente soma-se ao papel

hodiernamente é afastado pela interpretação moderna do direito³⁴. Atualmente ocorre uma profunda interdependência dos *status negativus* e *status activus* nos direitos fundamentais. Assim, concluímos que todos os direitos, para que sejam juridicamente exigíveis, devem ser também positivos, como bem acentua Stephen Holmes e Cass Sunstein (2000, p. 45):

Se un diritto esiste, esiste anche la possibilità di tutelar-lo in giudizio”, cosè afferma una classica massima giuridica. Gli individui godono di diritti, in senso giuridico piuttosto che in senso morale, solamente se l’ordinamento cui appartengono pone riparo in modo equo e prevedibile alle violazioni che essi subiscono. Questa semplice affermazione la dice lunga sull’inadeguatezza della distinzione tra diritti negativi e diritti positivi. Ciò che sta a dimostrare, infatti, è che tutti i diritti giuridicamente protetti sono necessariamente diritti positivi

Contudo, devemos salientar que apesar do papel positivo do Estado se mostrar também presente na proteção dos direitos de primeira dimensão, os direitos de garantia ou de liberdade têm uma aplicabilidade direta, já que a determinabilidade constitucional de seu conteúdo aponta para uma exequibilidade autônoma. É dizer, os chamados direitos de primeira dimensão também requerem um agir estatal para sua concretização, mas seu traço caracterizador distintivo é o direito subjetivo de defesa. Canotilho (2003, p. 402) exemplifica o que explicamos com o direito à vida, direito fundamental de primeira dimensão:

Assim, por exemplo, o direito à vida (CRP, art. 24.º) é um direito subjectivo de defesa, cuja determinabilidade jurídico-constitucional não oferece dúvidas, pois reconhece-se,

“negativo” do Estado na garantia da efetividade dos direitos fundamentais de primeira dimensão também um papel “positivo”.

³⁴ Aqui nos referimos à chamada interpretação pós-positivista, que se pauta não só na dicção literal dos textos positivados, mas busca principalmente garantir efetividade aos princípios e valores constitucionalmente postos. Sobre tal visão do Direito observar o item 1.1.1 supra, especialmente a nossa exposição sobre a influência dos valores na interpretação moderna do Direito. Sobre a temática, complementando as notas apontadas, segue o enxerto: “O discurso acerca dos princípios, da supremacia dos direitos fundamentais e do reencontro com a Ética – ao qual, no Brasil, se deve agregar o da transformação social e o da emancipação – deve ter repercussão sobre o ofício dos juízes, advogados e promotores, sobre a atuação do Poder Público em geral e sobre a vida das pessoas. Trata-se de transpor a fronteira de reflexão filosófica, ingressar na Dogmática Jurídica e na prática jurisprudencial e, indo mais além, produzir efeitos positivos sobre a realidade” (BARROSO, 2003, p. 108). Observar também outra obra de Luis Roberto Barroso (1999).

logo a nível normativo-constitucional, o direito do indivíduo afirmar, sem mais, o direito de viver, com os correspondentes deveres jurídicos dos poderes públicos e dos outros indivíduos de não agredirem o “bem da vida” (“dever de abstenção”). Isto não exclui a possibilidade de neste direito coexistir uma dimensão protectiva, ou seja, uma pretensão jurídica à protecção, através do Estado, do direito à vida (dever de protecção jurídica) que obrigará este, por ex., à criação de serviços de polícia, de um sistema prisional e de uma organização judiciária. Todavia, o traço caracterizador do direito à vida é o primeiro – direito de defesa – e é esse traço caracterizador que, *prima facie*, justifica o enquadramento deste direito no catálogo de direito, liberdades e garantias. Pelo contrário, o ‘direito à escola’ (‘o direito à universidade’, ‘o direito aos graus mais elevados de ensino’) não é um direito, liberdade e garantia, pois trata-se de um direito necessariamente dependente de *prestações* (‘criação de universidades’, criação de ‘institutos superiores’), não podendo o respectivo titular, a partir da norma constitucional, retirar um direito subjectivo *self executing*.

Assim, temos que os direitos de segunda dimensão ostentam predominantemente a característica prestacional, positiva, e dependem quase que exclusivamente de políticas públicas para sua efetivação. Na esteira de Canotilho, e reiterando a afirmação de Ingo Sarlet já transcrita, não negamos a existência de direitos sociais com característica de garantia. Assim, podemos falar em direitos de “natureza análoga”, os quais “(...) são direitos que, embora não referidos no catálogo dos direitos, liberdades e garantias, beneficiam de um regime jurídico constitucional idênticos ao destes” e também “podem encontrar-se entre os direitos económicos, sociais e culturais como entre os restantes direitos fundamentais dispersos ao longo da constituição” (CANOTILHO, 2003, p. 405). Assim, no direito brasileiro apontamos como exemplo o direito de greve que, embora seja um direito social (de segunda dimensão), ostenta natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, ou seja, de limite à atuação estatal.

Também a característica coletiva dos direitos de segunda dimensão, somada à característica predominante de direitos prestacionais, aponta para a necessidade de atuação legislativa e executiva para a sua efetiva fruição, o que insere a discussão da legitimidade do Judiciário na implementação de políticas públicas. Sobre essa temática, Lima Lopes (2002, p. 129) esclarece:

Os novos direitos, que aliás nem são tão novos visto que já se incorporaram em diversas constituições contemporâneas, inclusive brasileiras anteriores a 1988, têm característica especial. E esta consiste em que não são fruíveis, ou exequíveis individualmente. Não quer isto dizer que juridicamente não possam, em determinadas circunstâncias, ser exigidos como se exigem judicialmente outros direitos subjetivos. Mas, de regra, dependem para sua eficácia, de atuação do Executivo e do Legislativo por terem o caráter de generalidade e publicidade. Assim é o caso da *educação* pública, da *saúde* pública, dos serviços de *segurança e justiça*, do direito a um *meio ambiente* sadio, o *lazer*, a *assistência aos desamparados*, a *previdência social*, e outros previstos no artigo 6º, no artigo 7º, sem contar as disposições dos incisos do artigo 170, do artigo 182, do artigo 193, do artigo 225, e muitas outras espalhadas ao longo do corpo de toda a Constituição de 1988. Ora, todos os direitos aí previstos têm uma característica que durante muito tempo assombrou os que foram formados em nossa dogmática herdeira do século XIX: não se trata de direitos individuais, não gozam, aparentemente, da especificidade de proteção proposta no artigo 75 do Código Civil: qual ação, quem o seu titular, quem o devedor obrigatório? Naturalmente, a dogmática do século XIX, que ainda prevalece entre nós, teve enormes dificuldades para dar a resposta a isto. Tratava-se, como já disseram alguns entre nós, parafraseando Pirandello, de *direitos à procura de um autor*. De fato, a dificuldade deriva materialmente do modelo social do mercado, ao qual corresponde um modelo jurídico de relações interpessoais.

A efetivação das políticas públicas que objetivam garantir os direitos sociais depende muito seja de legislação específica, traçando as diretrizes de determinada política, seja do agir estatal administrativo, no exercício do poder de polícia, prestando diretamente um serviço público ou na fiscalização dos particulares³⁵.

Assim, é essencial para a efetivação dos direitos sociais uma ampla visão financeira e orçamentária, que possibilite traçar as orientações dessas políticas públicas primeiramente em âmbito constitucional, para depois analisarmos com maior ênfase os

³⁵ Lima Lopes (2002, p. 131-132) traz um conceito de política pública, o qual adotaremos para fins desse estudo: “Uma política pública, juridicamente, é um complexo de decisões e normas de natureza variada. Para promover a educação ou a saúde o que deve fazer o Estado? Quais os limites constitucionais, quais as direções impostas pela Constituição? A falta de reflexão sobre o complexo de normas que aí se entrelaçam pode ser fonte de trágicos mal-entendidos. Começamos afirmando que ao Estado não são dadas muitas opções; uma política de educação, ou saúde, ou preservação de meio ambiente dependerá sempre, mais ou menos do seguinte: gastos públicos, de curto, médio e longo prazo e legislação disciplinadora das atividades inseridas em tais campos. A legislação terá ou o caráter de organização do serviço público, ou a promoção indireta do serviço de saúde ou educação por particulares (empresas, não nos enganemos). Esta última opção significa, claramente, promover alguma legislação sobre o assunto, e exercer, de certa forma, o poder de polícia, seja autorizando, fiscalizando ou coordenando e estimulando coordenação das atividades estatais, privadas e todas entre si”.

regramentos legais e as possíveis intervenções do judiciário nesse aspecto. Lima Lopes (2002, p. 132-133) também analisa esse aspecto, afirmando:

Assim, para a compreensão das políticas públicas é essencial compreender-se o regime das finanças públicas. E para compreender estas últimas é preciso inseri-las nos princípios constitucionais que estão além dos limites ao poder de tributar. Elas precisam estar inseridas no direito que o Estado recebeu de planejar não apenas suas contas, mas de planejar o desenvolvimento nacional, que inclui e exige a efetivação de condições de exercício dos direitos sociais pelos cidadãos brasileiros. Assim, o Estado não só deve planejar seu orçamento anual, mas também suas *despesas de capital* e *programas de duração continuada* (art. 165, § 1º).

Contudo, não se pode simplesmente pautar e condicionar esses direitos ao Direito Financeiro ou à necessidade de planejamento estatal. A bem da verdade, o próprio planejamento estatal, a intervenção do Estado na ordem social e o Direito Financeiro, todos com norte constitucional, servem, primordialmente, para a garantia da dignidade humana dos cidadãos componentes do Estado. Os dispositivos constitucionais devem ser entendidos de forma sistêmica. Para traçar os horizontes de tal análise, retomaremos as bases teóricas brevemente delineadas acima acerca da dignidade humana e dos direitos fundamentais para pontuarmos a conceituação dos direitos sociais como fundamentais e verificarmos a importância dessa assertiva para a configuração dessas políticas públicas constitucionais.

1.2 Os direitos fundamentais sociais e a Seguridade Social.

1.2.1 Os direitos fundamentais sociais e a crise do Estado de bem-estar.

Caracterizar determinado direito como fundamental é aplicar a ele determinadas qualidades e características próprias, que o identificarão como fundamental para determinada ordem constituída. Para que possam gozar dessa característica, os

direitos devem ter relação direta com as bases axiológicas que embasam o próprio conjunto normativo ao qual pertencem.

A relação dos direitos sociais com a dignidade humana, fundamento axiológico do Estado moderno (conforme já apontamos³⁶), é nítida. A primazia do reconhecimento constitucional dos direitos sociais cabe à Constituição mexicana, de 1917³⁷, seguida pela Constituição de Weimar, de 1919³⁸. Fruto de situações históricas peculiares³⁹, o reconhecimento desses direitos pelas constituições modernas dá novo caráter ao Estado, que passa a ser mais interventivo e garantista.

E na mudança do Estado liberal para o Estado de bem-estar social algumas funções antes tidas como privativas da iniciativa privada são assumidas pelo Estado, que passa a ter um papel mais freqüente e influente na economia. A nova concepção de Estado, fortemente embasada nas concepções econômicas intervencionistas keynesianas⁴⁰ causa diversas conseqüências no sistema jurídico.

Esta modificação foi motivada, principalmente, pela necessidade de intervenção estatal em setores econômicos, tanto para evitar abusos quanto para suprir os setores deficientes. O Estado passa a ser o maior agente econômico, torna-se o principal provedor de serviços públicos e maior investidor do mercado.

³⁶ Observar item 1.1.1 supra.

³⁷ Promulgada em 31 de janeiro de 1917 a “Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos” foi pioneira em elencar os direitos sociais, fazendo constar em seu elenco desde o direito à horas extras até questões como o trabalho noturno. De fato, há nessa Constituição um rol bastante detalhado dos direitos trabalhistas e, em menor grau, direitos previdenciários. A forma é bem próxima da nossa Constituição atual, como se depreende da leitura do artigo 7.º desse diploma normativo.

³⁸ Produto da Primeira Grande Guerra, promulgada na cidade de Weimar, na Saxônia, em 11 de agosto de 1919, a primeira constituição republicana da Alemanha (inclusive a frase de abertura dessa Carta Política é a afirmação de que o império alemão – *Deutsche Reich* – é uma República). Muito menos descritiva do que a Constituição Mexicana nos aspectos sociais, apresenta grande importância no estudo da evolução da positividade constitucional dos direitos constitucionais pela influência que teve na edição das Cartas Constitucionais ulteriores.

³⁹ Fazemos aqui referência a Revolução Russa de 1917, a propagação das idéias marxistas, o internacionalismo operário, a pressão popular, a situação dos trabalhadores urbanos e a má distribuição fundiária, entre outras situações que fortaleceram o reconhecimento estatal dos direitos sociais em sede constitucional. Alguns afirmam que tais direitos são a bem da verdade concessões capitalistas para a manutenção do próprio sistema e não conquistas sociais. Nesse sentido e por todos observar Pasukanis (1989).

⁴⁰ A teoria econômica keynesiana foi muito influente na construção do Estado de bem-estar social, que procurava ampliar as receitas (mormente as provenientes de tributos) ao mesmo tempo em que amplia as prestações públicas, principalmente no campo do incentivo fiscal, dos subsídios, da previdência social, da assistência e da saúde. Observar Keynes (1951).

Nessa ótica, cabe ao Estado o planejamento econômico e social, efetuado por meio de regulação, estímulo e proteção, com vistas ao crescimento da indústria nacional e à integração social. As metas incluem políticas de pleno emprego e bem-estar, com um financiamento previdenciário intergeracional.

Do ponto de vista jurídico, a garantia dos direitos sociais (que passam a ser constitucionalizados⁴¹) passa por um processo de efetivação, já que o Estado torna-se o maior provedor desses direitos. Assim, temos um Estado de grandes proporções, interventivo, arrecadador e provedor de direitos.

Contudo, no final da década de 1970, após sucessivas crises do petróleo, o modelo de Estado de bem-estar passa a sofrer séria contestação em virtude do crescimento insuportável da dívida pública, dos orçamentos repetidamente deficitários, da recessão econômica e do abuso na concessão de benefícios sociais. Essa dimensão assistencialista conduz ao incremento das despesas com a previdência e a seguridade social sem a contrapartida de ingressos compatíveis com o volume dos encargos e, não raro, com o seu custeio pela incidência exageradamente progressiva dos impostos⁴².

Assim, inúmeras críticas teóricas têm sido propostas a este modelo de Estado. Na Alemanha, Jürgen Habermas, em seus trabalhos da década de 60, já denunciava a miscigenação entre o Estado e a sociedade, diluindo-se o modelo da esfera pública burguesa apoiado na separação rígida entre o setor público e o privado, forçando uma interpenetração entre esses setores⁴³. Nos trabalhos da década posterior o mesmo teórico evidenciou os problemas orçamentários como causa do déficit de legitimação do Estado de bem-estar. Esclarece o filósofo:

⁴¹ Notamos aqui a influência da Constituição mexicana de 1917 e da Constituição da República de Weimar, de 1919.

⁴² É bem elucidativa a afirmação: “Com a onda neoliberal, e depois com a desagregação do Leste europeu, o problema quase sumiu da pauta conservadora. Foi o triunfo ideológico do mais bronco darwinismo econômico. Derrubado o muro de Berlim, proclamou-se a falência do marxismo e de toda política ‘estatizante e intervencionista’. Gente pouco afeita a folhear livros sem figurinhas julgou-se em condições, de uma hora para outra, de mencionar com desprezo o nome de Keynes”. KUNTZ (2002, p. 144). Especificamente sobre a progressividade tributária e a relação dessa técnica com o Estado de bem-estar e com as políticas neoliberais observar nosso estudo específico sobre a temática (CALCIOLARI, 2007).

⁴³ Assim, “(...) os setores estatizados da sociedade e os setores socializados do Estado sem a intermediação das pessoas privadas que pensam politicamente.” (HABERMAS, 1984, p. 208).

O orçamento governamental é sobrecarregado com custos comuns de um processo mais e mais socializado. Suporta os custos de estratégias imperativas de mercado e os custos de demanda de bens improdutivos (armazenamentos e viagens especiais). Suporta os custos infra-estruturais diretamente relacionados à produção (transporte e sistema de comunicação, progresso científico-técnico, treinamento vocacional). Suporta os custos de consumo social indiretamente relacionados à produção (construção de casas, transporte, assistência médica, lazer, educação e previdência social). Suporta os custos do bem-estar social, principalmente do desemprego. E, enfim, suporta os custos externalizados do esforço ambiental brotando da produção privada. No fim, estas despesas têm que ser financiadas através de impostos. O aparelho do Estado, portanto, enfrenta simultaneamente duas tarefas. De um lado, supõe-se que eleve o nível necessário de impostos disponíveis racionalmente de modo que os distúrbios das crises de crescimento possam ser evitados. Por outro lado, o soerguimento seletivo de impostos, o padrão discernível de prioridades do seu uso e os próprios desempenhos administrativos precisam ser constituídos de tal maneira, que a necessidade de legitimação possa ser satisfeita. Se o Estado falha na anterior, já um déficit na racionalidade administrativa; se falha na primeira, resulta um déficit de legitimação. (HABERMAS, 1980, p. 82).

Já na vertente liberal, destacamos as críticas de James Buchanan (1985, p. 212 e s.), as quais colocam que os políticos se encarregam de aumentar permanentemente a despesa pública, pois pretendem atender a todas as demandas dos eleitores, mas ao mesmo tempo não querem se envolver com o aspecto negativo da criação de tributos para o financiamento dos gastos, gerando o impasse moderno do Estado de bem-estar.

Para superar esta crise, modelos teóricos opostos, complementares ou suplementares são propostos. Nozick sugere o Estado Ultramínio (*Ultraminimal State*). Esse Estado deteria o monopólio da força, mas só ofereceria sua proteção para aqueles que a requerem e pagam⁴⁴.

Com essa apreciação histórica recente podemos dizer que o grau de intervencionismo econômico do Estado está intimamente ligado com a questão social. No Estado brasileiro, apesar de verificarmos em nossas Constituições a preocupação com a ordem social, a implementação de um Estado de bem-estar nunca ocorreu de forma efetiva, nem mesmo durante o regime de Vargas (PRADO, 1999, p. 15-28). Nossa Constituição de

⁴⁴ “People who don’t buy a protection contract from the monopoly don’t get protected” (NOZICK, 1972, p. 26).

1934, profundamente influenciada pela Constituição de Weimar, inaugurou um título sobre a ordem econômica e social⁴⁵, o que se manteve nas Constituições de 1937⁴⁶, 1946⁴⁷ e 1967 (antes e depois da Emenda Constitucional n.º 1 de 1969)⁴⁸.

A atual Constituição traz um capítulo próprio ao tratar dos direitos sociais (capítulo II do título II) e, bem distante dele, um título sobre a ordem social (título VIII). Não obstante, “a Constituição não pode ser interpretada em tiras, aos pedaços, porém no seu todo”⁴⁹. Com isso queremos afirmar que os direitos sociais estão não somente no capítulo II do título II, mas na Constituição como um todo. Os enunciados constantes nos artigos 6.º e seguintes têm profunda relação com o sistema constitucional financeiro e orçamentário (artigos 163 e seguintes) e com o sistema de custeio da seguridade social (especialmente o artigo 195), pois estes garantem efetividade a aqueles enunciados.

Dessa breve análise constitucional podemos asseverar que o modelo do Estado de bem-estar não desaparece totalmente nas Constituições, seja na brasileira atual ou alhures⁵⁰. Passa, sim, por modificações importantes, com a redução do seu tamanho e restrição ao seu intervencionismo⁵¹. Procura-se aqui o equilíbrio orçamentário entre

⁴⁵ O Título IV foi denominado “Da Ordem Econômica e Social”, do artigo 115 ao artigo 143.

⁴⁶ Em capítulo intitulado “Ordem Econômica” (do artigo 135 ao artigo 155) essa Constituição tratava tanto dos direitos sociais quanto das balizas econômicas do Estado.

⁴⁷ Essa Constituição retomou a denominação “Da Ordem Econômica e Social” em seu título V, do artigo 145 ao artigo 162.

⁴⁸ A Constituição de 1967 tem seu título III com a nomenclatura “Da Ordem Econômica e Social”, do artigo 157 ao artigo 166. Com o advento da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, o título III manteve a nomenclatura, tratando dos assuntos do artigo 160 ao artigo 174.

⁴⁹ Frase recorrente do Ministro Eros Roberto Grau em seus votos no Supremo Tribunal Federal (Petição n.º 3.089-3/MG, relator Ministro Eros Roberto Grau, julgado em 15.12.2004, DJ 01.02.2005, p. 79; Petição n.º 2.558/DF, relator Ministro Eros Roberto Grau, julgado em 20.10.2004, DJ 05.11.2004, p. 40). Em sua doutrina salienta que o direito deve ser visto como um sistema, o que supõe ordenação e unidade. Para alcançar tal unidade o direito serve-se de uma conexão aglutinadora: os princípios. Nesse sentido observar Grau (2003, p. 22).

⁵⁰ Bruce Ackerman (1993, p. 50) afirma que a crise dos anos 70/80 não lançou os Estados Unidos em uma nova fase constitucional, senão que apenas redirecionou algumas posições firmadas ao tempo do New Deal. Em sentido próximo, podemos citar também a posição de Cass Sunstein (1993, p. 7). Com relação a outros países, basta observar nas Constituições respectivas a primazia dada à dignidade da pessoa humana (exemplos na nota 8 supra) e a interpretação doutrinária dada a esse valor-princípio (observar o que afirmamos nos item 1.1.1 e 1.1.2 supra).

⁵¹ Interessante notar a análise de Ricardo Lobo Torres (aqui influenciado pelas lições de HÖFFE, Otfried. *Politische Gerechtigkeit*. Frankfurt: Suhrkamp, 1987), a qual afirma que o Estado “Vive precipuamente dos ingressos tributários, reduzindo, pela privatização de suas empresas e pela desregulamentação do social, o aporte das receitas patrimoniais e parafiscais. Procura, na via da despesa pública, reduzir as desigualdades sociais e garantir as condições necessárias à liberdade, máxime através da entrega de

despesas e receitas, sendo que na ótica da despesa vemos ainda a preocupação com a distribuição de renda e com a garantia dos direitos humanos, porém aqui a responsabilidade estatal pela garantia dos direitos sociais se dá na medida da “*reserva do possível*”⁵².

Assim, a característica de fundamental dos direitos sociais passa a ser contestada dentro desta ótica mais realista. A concepção dos direitos fundamentais para além de liberdades públicas (nas quais se exigia uma postura predominantemente passiva do Estado), albergando a coletividade e o social juntamente com as liberdades individuais, expressa na Constituição mexicana em 1917 e de Weimar em 1919⁵³ entra em crise.

Alguns argumentam que razão principal da crise deste conceito advém da incapacidade em se adquirir recursos suficientes para uma demanda crescente de necessidades sociais. De fato, podemos retomar as afirmações de Jürgen Habermas já expostas, que correlacionam a crise orçamentária com o déficit de legitimação no capitalismo tardio, e somar a essas elucubrações a assertiva de Robert Alexy (1999, p. 72):

O cumprimento dos postulados do Estado de direito social apresenta poucos problemas quando um equilíbrio econômico cuida disto, que todos os cidadãos mesmos ou por sua família esteja dotados suficientemente. Quanto menos isso é o caso, tanto mais os direitos fundamentais sociais pedem redistribuição. Disto existem duas formas básicas. A primeira ocorre quando o Estado, por impostos ou outras contribuições consegue o dinheiro que é necessário para atender ao mínimo existencial dos pobres. O dever de pagar impostos, porém, intervém em direitos fundamentais. Duvidoso é somente quais são eles: o direito de propriedade ou a liberdade de ação geral. Como o Estado nunca cobra impostos somente para a finalidade do cumprimento de postulados estatal-sociais, não é conveniente aduzir diretamente os direitos fundamentais sociais para a

prestações públicas nas área da saúde e da educação, abandonando a utopia da inesgotabilidade dos recursos públicos, da viabilidade de atendimento de todas as necessidades sociais e da possibilidade de garantir a felicidade do povo.” (TORRES, 2005, p. 17-18).

⁵² Referimo-nos aqui a doutrina da “*reserva do possível*”, adotada pelo Tribunal Constitucional Alemão (BVerfGE 33, p. 303/33). Acerca desta doutrina afirma Ricardo Lobo Torres (2000, p. 61): “Os direitos sociais e a ação governamental vivem sob a *reserva do possível*, isto é, da arrecadação dos ingressos previstos nos planos anuais e plurianuais”.

⁵³ “A verdade é que os direitos fundamentais deixaram de ser concebidos apenas a partir da perspectiva das liberdades públicas – em que se buscava do Estado apenas uma postura passiva. Os direitos fundamentais da pessoa humana devem ser concebidos, portanto, não apenas da perspectiva individual, mas também à luz dos direitos sociais. Aliás, não há como se conceber a consolidação destes direitos fundamentais apenas da perspectiva do indivíduo isoladamente considerado, mas também a partir de sua inserção na coletividade”. (CORREIA, 2004, p. 308).

justificação dessa intervenção. Antes, a cobrança de impostos serve diretamente só à produção da capacidade de ação financeira do Estado. A capacidade de ação financeira do Estado é, em termos genéricos, um pressuposto de sua capacidade de ação. O Estado social pede que ela seja consideravelmente ampliada.

Daí afirmar-se a transformação dos direitos sociais fundamentais em mínimo existencial. Por essa visão, o papel do Estado na proteção social seria drasticamente reduzido, pois a jusfundamentalidade dos direitos sociais seria entendida de forma mínima. Assim, proteção social positiva albergaria simplesmente a entrega de prestações mínimas em favor dos mais pobres, garantindo-lhes o mínimo vital, o restante das prestações deveriam ser buscadas por intermédio da participação na via orçamentária e exercício da cidadania. O Estado se ocuparia dessas prestações adicionais não de forma impositiva, mas esporadicamente, de acordo com as necessidades e demandas dos eleitores e participantes do processo orçamentário⁵⁴. Assim, parcela dos direitos sociais (inclusive alguns de *status* constitucional) perderia sua característica de fundamental, e assim poderia também passar por um processo de deslegalização e desconstitucionalização. O Estado responderia apenas pela parcela necessária à sobrevivência, o mínimo existencial ou piso social.

De fato, o Estado sofre pressões tanto para redução da carga fiscal quanto para a redução de gastos sociais, com o fulcro de sanar as contas públicas e reduzir o déficit⁵⁵. No Brasil, a crescente demanda por investimentos públicos⁵⁶, os serviços da dívida pública,

⁵⁴ É essa a lição de Ricardo Lobo Torres (2003, p. 2): “A jusfundamentalidade dos direitos sociais se reduz ao mínimo existencial, em seu duplo aspecto de proteção negativa contra a incidência de tributos sobre os direitos sociais mínimos de todas as pessoas e de proteção positiva consubstanciada na entrega de prestações estatais materiais em favor dos pobres. Os direitos sociais máximos devem ser obtidos na via do exercício da cidadania reivindicatória e da prática orçamentária, a partir do processo democrático. Esse é o caminho que leva à superação da tese do primado dos direitos sociais prestacionais (ou direitos a prestações positivas do Estado, ou direitos de crédito – *droit créance* – ou *Teilhaberechte*) sobre os direitos da liberdade, que inviabilizou o Estado Social de Direito, e ao desfazimento da confusão entre direitos fundamentais e direitos sociais, que não permitem a eficácia destes últimos sequer na sua dimensão mínima”.

⁵⁵ José Eduardo Faria (1988, p. 57) nos dá interessante lição acerca do tema: “Ao denunciar a tendência de crescimento das despesas públicas numa velocidade maior do que a dos meios de financiá-las, o empresariado revelou então dupla percepção: de um lado, a consciência de que a manutenção dessa estratégia vinha estimulando o descomensurado crescimento do setor estatal, à medida que a elevação dos impostos para o atendimento das despesas sociais poderia abrir caminho para monopolização da economia por parte das empresas públicas; de outro, a consciência de que a expansão do setor monopolista se fazia acompanhar de desemprego e pobreza, além da estagnação nos investimentos privados, exigindo assim do Estado maior apropriação dos excedentes para compensar os efeitos disfuncionais de sua crescente intervenção no domínio econômico.”

⁵⁶ Basta lembrarmos do chamado “apagão logístico”, identificado principalmente com as recentes crises do setor energético e do setor de transportes (portos, aeroportos, tráfego aéreo e terrestre), e da

os investimentos setoriais e regionais utilizados como “moeda política” disputam diretamente os ingressos nos cofres públicos com os gastos sociais, que, nessa fase de crise do Estado de bem-estar, passam a sofrer uma verdadeira crise de efetividade.

A discussão desse modelo de Estado perpassa por uma análise constitucional. Apesar dos fundamentos axiológicos humanísticos supra expostos, o Estado moderno apresenta uma crescente crise de legitimidade, pois reconhece juridicamente uma série de direitos, mas não consegue efetivá-los a contento. Aqui fica clara a idéia de Jürgen Habermas, pois o que legitima o modelo constitucional do Estado Democrático de Direito moderno é o reconhecimento dos direitos fundamentais, corolários da dignidade humana, mas a não efetivação desses direitos nos leva à sensação de um Estado sem efetividade nesse âmbito e, portanto, ilegítimo.

O que devemos asseverar é que essa crise de efetividade está relacionada não com uma crise axiológica, que deslegitimaria a fundamentação humanística dos direitos sociais, mas sim com uma crise do Estado, em especial, com a crise fiscal. É dizer: os fundamentos supra expostos da dignidade da pessoa humana e o papel do Estado moderno em garanti-la são claramente aceitáveis, o que se discute é justamente o grau de intervenção estatal direta, ou seja, a adoção de políticas distributivas (mormente as de seguridade social) e escolhas orçamentárias em detrimento de uma inclusão social pelo mercado⁵⁷. Acordamos com Sergio Moro (2001, p. 27) quando expõe:

É óbvio, entretanto, que a distribuição de riqueza não é algo natural, mas produto da ordem legal. A propriedade e o mercado não existiriam sem amparo da ordem legal. As leis que regulam a propriedade, o contrato, a responsabilidade civil, a tributação, a política monetária, a ordem social, é que determinam a distribuição de riqueza dentro da sociedade. É certo, por exemplo, que a propriedade não existiria ou que teria configuração bastante diferenciada se o Estado não garantisse o cumprimento dos contratos ou se não fosse criminalizado o furto ou o roubo. Segundo essa concepção,

dificuldade de implementação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que tem como principal meta a busca de uma melhora de infra-estrutura para atração de investimentos privados.

⁵⁷ Fazemos aqui clara referência às políticas de *work fare*, as quais propõem um modelo inclusão social no qual o Estado participa de forma indireta. O papel do Estado seria o de simplesmente fornecer condições para a inclusão no mercado e, após essa inclusão, os meios de subsistência e de garantia de dignidade seriam supridos integralmente pelo mercado. Para uma análise que valoriza esse modelo observar Maurício Rojas (2005, p. 9-77). Para uma análise crítica desse modelo, em especial sobre a forma como ele tem sido implantado nos Estados Unidos, observar Loïc Wacquant (2001, p. 18-50).

não faz sentido exigir-se a inércia estatal para preservação da imparcialidade, uma vez que inexistente uma ordem natural independente da ação estatal.

Particularmente acreditamos que a implantação desse modelo em específico ou de qualquer outro não retira do Estado moderno a tarefa de redistribuição de renda através de políticas fiscais e orçamentárias conjugadas. A moderna interpretação do princípio da igualdade e as distorções do sistema capitalista (em especial a característica de concentrar a renda) forçam o Estado moderno a atuar de maneira direta na redução da desigualdade social.

A tomada de posição a favor de um ou de outro modelo é, sobretudo, constitucional. É na Carta Política que devemos buscar o modelo de Estado adotado e qual a orientação dada por ela ao traçar as bases das políticas públicas em matéria social. Nos princípios fundamentais desse Diploma normativo encontramos a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e a erradicação da pobreza e construção de uma sociedade justa como objetivos fundamentais da República⁵⁸. Os próprios direitos sociais são topologicamente colocados dentro do título II, o qual se intitula “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”.

1.2.2 *Os direitos fundamentais sociais e a Seguridade Social.*

Essa característica de direito fundamental dada aos direitos sociais pela nossa atual Constituição é também adotada pela grande maioria das Constituições modernas, em especial as europeias⁵⁹. Deve-se notar também que em âmbito internacional, a própria

⁵⁸ Respectivamente: artigo 1.º, inciso III, e artigo 3.º, incisos I e III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁵⁹ A Constituição Espanhola de 1978 tem título “De los derechos e deberes fundamentales”, no qual consta o artigo 41: “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”. Na Constituição italiana a saúde aparece no artigo 32 como direito fundamental do indivíduo e interessa da coletividade, dentro da Parte I (“Diritti e doveri dei cittadini), que também alberga a proteção aos afastados do mercado de trabalho e a assistência como direitos fundamentais (artigo 38).

Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia caracteriza como fundamentais também os direitos sociais⁶⁰.

Acerca dos direitos de assistência, saúde e de previdência social (tema que nos é mais afeto), a característica de fundamental dada pela Constituição é premente. A assistência social, a ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição tem, conforme a dicção do artigo 203 da Constituição Federal, papel claramente distributivo.

A assistência social atua no combate à pobreza, à exclusão social e fomenta a distribuição de renda, garantindo dignidade aos necessitados, em plena sintonia com os fundamentos e objetivos de nossa República (artigos 1.º e 3.º). Ademais, a menção da assistência aos desamparados no *caput* do artigo 6.º, inserido no título dos direitos e garantias fundamentais, nos leva também a conclusão de que o direito a assistência seja um direito fundamental.

O direito à saúde, também consagrado constitucionalmente⁶¹ e aqui entendido de forma ampla⁶², é decorrência lógica do próprio direito à vida humana e da dignidade a

⁶⁰ O artigo 34 afirma como fundamental os direitos de proteção à doença, à velhice, à maternidade, ao acidente de trabalho e a situação de desemprego. Também a assistência social e a habitação aos que não têm recursos suficientes são arrolados como direitos fundamentais nesse mesmo artigo. Nesse sentido, notar a problemática existente da adoção regional dos direitos sociais como fundamentais em face das garantias constitucionais específicas de cada país: “És sabido que la distinción usual entre los derechos clásicos de libertad y los derechos económicos, sociales y culturales ha sido realizada en los Pactos internacionales y que la doctrina – sobre todo la alemana – se ha ocupado frecuentemente de subrayar los principales argumentos en contra de la incorporación de derechos sociales. Sin embargo, frente a este visión restrictiva, el intento de conciliar no sólo libertad e igualdad sino también fraternidad – o, dicho en términos modernos, <<solidaridad>> – es algo habitual en las constituciones más recientes como es el caso de España, Portugal y Grecia o el de las nuevas constituciones del este de Europa y en general, diferenciando su normatividad, si bien no siempre de manera convincente por lo que hace a su sistemática”. (WEBER, 2002, p. 84-85).

⁶¹ No Título VIII (Ordem Social), Capítulo II (Seguridade Social), Seção II (Da Saúde), encontramos o artigo 196, que dispõe: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

⁶² O preâmbulo da Constituição da Organização Mundial da Saúde – OMS (órgão da ONU), erigido em julho de 1946, afirma a saúde como “completo bem-estar físico, mental e social e não apenas ausência de doenças”. Não obstante, várias críticas são apresentadas a este conceito: (i) “la aplicación de este concepto reconoce límites culturales, sociales y económicos” (KRAUT, 1997, p. 197.); (ii) a expressão de bem-estar envolve forte componente subjetivo, variável de acordo com o objeto (SCILAR, 1987, p. 33.). E ainda: “É um conceito irreal, que não se adapta à realidade fática, afinal o perfeito bem-estar é um objetivo a ser alcançado, que se alarga ou diminui de acordo com a evolução da sociedade e da tecnologia, ou, em outras palavras, da autoipoiese, da autocriação dos sistemas sociais” (SCHWARTZ, 2001, p. 30). Esta última crítica nos parece acertada.

ela inerente. Assim, como a assistência social, o direito à saúde é mencionado no *caput* do artigo 6.º, no título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”.

A previdência social e os direitos a ela relativos prestam-se a garantia de um seguro social, nos quais os riscos sociais são distribuídos no intuito de salvaguardar os segurados de situações imprevistas ou da velhice⁶³. A previdência tem profunda relação com os direitos e garantias trabalhistas, pois se presta, ao menos na vertente dos benefícios, a assegurar meios de subsistência aos afastados do mercado de trabalho. Assim, a mesma característica de fundamental garantida aos direitos trabalhistas também deve ser dada aos direitos previdenciários. Como ocorre com a assistência social e a saúde, a previdência social é tratada no título VIII (“Da Ordem Social”), mas menciona no *caput* do artigo 6.º como direito fundamental.

A característica de fundamental dos direitos sociais se dá não somente em virtude da topologia do artigo 6.º, mas principalmente pela sua relação direta e inequívoca com a dignidade humana. Os direitos relativos à seguridade social apresentam essa relação de forma marcante. O direito à assistência social, ao garantir a dignidade a quem quer que seja, independentemente de contribuição, deixa claro o papel constitucional dado a nossa República, o qual realça as bases axiológicas do Estado enquanto imputa-lhe deveres de intervenção na ordem social. A saúde posta como direito de todos e dever do Estado reforça ainda mais nossa afirmação, pois de um lado a tarefa de garantir a todos uma existência saudável (pressuposto mínimo para uma existência digna) demonstra o papel do Estado em garantir a dignidade enquanto de outro lado a possibilidade de qualquer um auferir esses serviços demonstra que a garantia da dignidade é dada a todo e qualquer ser humano.

Já a previdência social, apesar de hoje ser construída a partir da ótica contributiva, demonstra a importância constitucional dada ao mundo do trabalho e a centralidade desse no mundo moderno. Como muitos filósofos já salientaram, o trabalho é elemento essencial para a constituição de dignidade própria, formador de consciência, responsável pela sensação de *estar no mundo* (ARENDR, 2005, p. 149 e s.). A importância

⁶³ Para Wladimir Novaes Martinez (1992, p. 99) previdência social é “(...) a técnica de proteção social que visa proporcionar os meios indispensáveis à subsistência da pessoa humana – quando esta não pode obtê-los ou não é socialmente desejável que os aufera pessoalmente através do trabalho, por motivo de maternidade, nascimento, incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte – mediante contribuição compulsória distinta, proveniente da sociedade e de cada um dos participantes.”

dada ao trabalho e sua relação com a dignidade humana deve apontar para a proteção do trabalhador nos momentos em que o trabalho lhe faltar, como na doença, na velhice ou no desemprego.

E mais, não só os enunciados desses direitos são fundamentais, mas também os dispositivos que cuidam especificamente do custeio e das disposições financeiras relacionadas à efetivação desses direitos⁶⁴. Tais dispositivos garantem a eficácia dos direitos fundamentais e retirá-los significa reduzir seu núcleo.

Embasamo-nos aqui na teoria proposta por Robert Alexy. Esclarece o citado autor que a liberdade é o principal argumento a favor dos direitos sociais fundamentais. De fato, a liberdade só existe quando presentes as condições necessárias à autodeterminação⁶⁵. Mas não basta a liberdade jurídica, é necessária também a liberdade fática, que, numa sociedade moderna e capitalista, só se concretiza a partir de garantias sociais, pois

(...) la libertad fática es iusfundamentalmente relevante, no sólo bajo el aspecto formal del aseguramiento de cosas especialmente importantes, sino también bajo aspectos materiales. El Tribunal Constitucional Federal ha interpretado el catálogo de derechos fundamentales como expresión de un sistema de valores “que encuentra su punto central en la personalidad humana que se desarrolla libremente dentro de la comunidad social y en su dignidad”. A la luz de la teoría de los principios, esto debe ser interpretado en el sentido de que el catálogo de derechos fundamentales expresa, entre otras cosas, principios que exigen que el individuo pueda desarrollarse libre y dignamente en la comunidad social, lo que presupone una cierta medida de libertad fática. Esto impone, pues, la conclusión de que los derechos fundamentales, si su objetivo es que la personalidad humana se desarrolle libremente, apuntan también a libertades fáticas, es decir, deben asegurar también los presupuestos del uso de libertades jurídicas y, por lo

⁶⁴ Na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n.º 939, relatada pelo Ministro Sidney Sanches, fica claro o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que os direitos individuais a serem preservados como cláusulas pétreas não são somente os elencados no art. 5.º.

⁶⁵ “La libertad es sólo real cuando se poseen las condiciones de la misma, los bienes materiales y espirituales en tanto presupuestos de la autodeterminación”. STEIN, L. von. *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*. Munich: Salomon, 1959, tomo 3, p. 104 *apud* Robert Alexy (2001, p. 486). Observar também a fundamentação kantiana da autodeterminação como elemento determinante da dignidade humana exposta no item 1.1.1..

tanto, son “normaciones no sólo del poder hacer jurídico, sino también del *poder actuar realmente*”. (ALEXY, 2001, p. 489)⁶⁶

Alexy salienta ainda que considerar um direito social fundamental fatalmente levará a sua justiciabilidade. De fato, pode-se argumentar, ao menos *prima facie*, que considerar os direitos sociais como fundamentais significa retirar o papel do parlamento em determinar seu conteúdo, repassando essa tarefa ao judiciário, o que ocasionaria uma ruptura na balança dos poderes e uma quebra do princípio democrático. Esse argumento adquire ainda mais importância em tempos de crise fiscal, pois a determinação judicial que altera determinada política pública pode acarretar sérias consequências orçamentárias.

Entendemos, ainda seguindo Alexy, que o conteúdo desses direitos deve ser determinado pelo poder legislativo, contudo isso não afastará a atuação judicial nos casos em que o conteúdo esteja previsto normativamente⁶⁷. Analisaremos com maior cuidado esse argumento ainda nesse capítulo (item 1.2.3) e em capítulo posterior (capítulo 3).

Vistos os argumentos, Alexy propõe um modelo de ponderação. Se por um lado os direitos sociais são imperativos da liberdade (formal e materialmente considerada), sua efetivação pode implicar uma quebra na balança dos poderes (justiciabilidade) e afetar também direitos fundamentais opostos. Assim, conclui com a necessidade de uma análise casuística e ponderada que verificará a determinação normativa de conteúdo desses direitos (para não haver quebra do princípio democrática), a possibilidade de colisão de direitos fundamentais e, por fim, se tal direito social é de fato um imperativo da liberdade fática⁶⁸.

⁶⁶ Alexy se refere, primeiramente, ao julgamento BVerfGE 7, 198 (205) e, na citação final, à doutrina de Peter Häberle (Das Bundesverfassungsgericht im Leistungsstaat. Die Numerusclausus-Entscheidung vom 18.7.1972, *DÖV*, 1972, p. 729-740).

⁶⁷ De forma clara: “Pues, si el derecho carece de pautas suficientes entonces la decisión acerca del contenido de los derechos fundamentales sociales es un asunto de la política. Pero, esto significa que, de acuerdo con los principios de la división de poderes y de la democracia, la decisión sobre el contenido de los derechos fundamentales sociales no cae dentro de la competencia de los tribunales de justicia sino en la del legislador directamente legitimado por el pueblo. Por lo tanto, los tribunales pueden decidir en el ámbito de los derechos fundamentales sociales sólo si el legislador ya ha decidido”. (ALEXY, 2001, p. 491).

⁶⁸ Nas palavras do autor: “Pero, con todo, es posible dar una respuesta general. Habrá que considerar que una posición de prestación jurídica está definitivamente garantizada iusfundamentalmente si (1) la exige muy urgentemente el principio de la libertad fática y (2) el principio de la división de poderes y el de la democracia (que incluye la competencia presupuestaria del parlamento) al igual que (3) principios materiales opuestos (especialmente aquellos que apuntan a la libertad jurídica de otros) son afectados en una medida relativamente reducida a través de la garantía iusfundamental de la posición de prestación jurídica y las decisiones de lo Tribunal Constitucional que la toman en cuenta. En todo caso, estas condiciones están satisfechas en el caso de los derechos fundamentales sociales mínimos, es decir, por

Embora não concordemos completamente com Alexy podemos, com base em suas elucubrações, garantir o *status* de fundamental ao direito à saúde, ao direito à assistência social e à grande maioria dos direitos previdenciários, já que esses têm relação com a manutenção do mínimo existencial⁶⁹.

1.2.3 *Objetividade, subjetividade e justiciabilidade dos direitos fundamentais sociais*

Podemos apontar perspectivas objetivas e subjetivas aos direitos fundamentais sociais (ALEXY, 2001, p. 247-265). Sob o prisma objetivo incorporam-se a dimensão axiológica dos direitos fundamentais (em virtude da sua orientação aos valores fundamentais a serem perseguidos pelo Estado moderno), o que invalida a invasão do núcleo essencial desses direitos, impõe uma eficácia dirigente e também uma eficácia irradiante a esses direitos⁷⁰.

Já a característica subjetiva dos direitos fundamentais aponta para o seu grau de exigibilidade. De fato, os direitos fundamentais são direitos individuais. Frisamos novamente: a classificação dos direitos fundamentais em individuais, sociais e coletivos tem enfoque didático. Assim, os direitos sociais quando exigidos, são feitos individualmente, já que o mandamento constitucional que impõe a obrigação prestacional ao Estado só tem efetividade quando o direito é entendido como direito subjetivo. Canotilho (2003, p. 473), sobre a Constituição Portuguesa de 1976, bem expõe:

Os direitos sociais são compreendidos como autênticos **direitos subjectivos** inerentes ao espaço existencial do cidadão, independentemente da sua justicialidade e exequibilidade imediatas. Assim, o direito à segurança social (art. 63.º), o direito à saúde (art. 64.º), o direito à habitação (art. 65.º), o direito ao ambiente e qualidade de

ejemplo, a un mínimo vital, a una vivienda simple, a la educación escolar, a la formación profesional ya un nivel estándar mínimo de asistencia médica.” (ALEXY, 2001, p. 495).

⁶⁹ Observar a citação da nota anterior *in fine* e, posteriormente, compará-la com a interpretação proposta por Ricardo Lobo Torres, exposta na nota 54.

⁷⁰ Acerca da dimensão objetiva dos direitos fundamentais observar Daniel Sarmiento (2003, p. 73 e s). Seguindo o entendimento de Ingo Sarlet (2007, p. 173), a eficácia irradiante dos direitos fundamentais significa que esses “(...) fornecem impulsos e diretrizes para a aplicação e interpretação do direito infraconstitucional, o que, além disso, apontaria para a necessidade de uma interpretação conforme aos direitos fundamentais, que, ademais, pode ser considerada – ainda que com restrições – como modalidade semelhante à difundida técnica hermenêutica da interpretação conforme à Constituição.”

vida (art. 66º), o direito à educação e cultura (art. 73.º), o direito ao ensino (art. 74.º), o direito à formação e criação cultural (art. 78.º), o direito à cultura física e desporto (art. 79.º), são direitos com a mesma dignidade subjectiva dos direitos, liberdades e garantias.

A característica programática desses direitos, que nos força a encará-los como mandamentos constitucionais a serem obedecidos pelo legislador ordinário e pela administração não lhes retira a efetividade direta enquanto direitos individuais e subjetivos. Sua exigibilidade tem contornos próprios, já que aqui não basta um mero não fazer estatal, mas sim políticas públicas específicas, o que não lhes retira a dimensão subjetiva. Evocando novamente os ensinamentos de Canotilho (1983, p. 368), frisamos a visão crítica bem formulada por ele, que nos dá boa mostra das dimensões objetiva e subjetiva do direito fundamental social à saúde na Constituição Portuguesa de 1976:

O reconhecimento, por exemplo, do direito à saúde é diferente da imposição constitucional que exige a criação do Serviço Nacional de Saúde, destinado a fornecer prestações existenciais imanentes àquele direito. Como as prestações têm, igualmente, uma dimensão subjectiva e uma dimensão objectiva, considera-se que, em geral, esta prestação é o objecto da pretensão dos particulares e do dever concretamente imposto ao legislador através das imposições constitucionais. Todavia, como a pretensão não poder ser judicialmente exigida, não se enquadrando, pois no modelo clássico de direito subjectivo, a doutrina tende a salientar apenas o dever objectivo da prestação pelos entes públicos e a minimizar o seu conteúdo subjectivo. Ainda aqui a caracterização material de um direito fundamental não tolera a inversão de planos: direitos à educação, saúde e assistência não deixam de ser direitos subjectivos pelo facto de não serem criadas as condições materiais e institucionais necessárias à fruição desses direitos.

De fato, as normas constitucionais instituidoras dos direitos fundamentais sociais estabelecem programas ao legislador, e não faltam aqueles que afastam a possibilidade de juridicidade a essas normas, retirando-lhes o conteúdo imperativo, considerando-as ora impraticáveis, ora simples deveres morais⁷¹.

⁷¹ Na esteira de Giorgio Del Vecchio e Emilio Betti, na doutrina brasileira Alfredo Augusto Becker (1972, p. 64) salienta: “Os chamados ‘princípios constitucionais programáticos’, que a doutrina reconhece não terem natureza jurídica, são exemplos de ausência de juridicidade por *impraticabilidade*.”

Não obstante, o simples fato de constarem em texto normativo já lhes dá eficácia, principalmente se considerarmos que o texto normativo em tela é a própria Constituição. Entender as normas programáticas como mandamentos ao léu, destituídas de qualquer eficácia, é retirar a eficácia da própria Constituição, o que não podemos admitir.

Pontes de Miranda (1971, p. 73) já assinalava que a principal característica das normas programáticas é a afetação da atividade dos legisladores futuros, que não poderão diferir do constitucionalmente programado. Como afirma José Afonso da Silva (2007, p. 155), “o fato de dependerem de providências institucionais para sua realização não quer dizer que não tenham eficácia. Ao contrário, sua imperatividade direta é reconhecida, como imposição constitucional aos órgãos públicos”. Disso decorre a possibilidade de controle constitucional de leis e até das próprias políticas públicas (já que essas são instrumentalizadas, em parte, por meio de normas, passíveis de controle de constitucionalidade).

Além de vincular o legislador e o próprio Estado, os programas constitucionalmente postos afetam também a atividade jurisdicional. A simples afirmação de que normas programáticas não geram situações subjetivas a serem tuteladas deve ser refutada, já que cada programa tem sua especificidade e encontra-se regido por normas constitucionais específicas⁷².

Afastar a tutela jurisdicional nesses casos sob o argumento de que a interferência do Poder Judiciário acarretará tomada de posição política sem a legitimidade democrática suficiente para tanto é também retirar a eficácia do programa constitucional. A própria Constituição, ao prescrever a possibilidade do controle de constitucionalidade

⁷² De fato, normas programáticas como a do artigo 218 da Constituição Federal (“O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica”) não conferem aos beneficiários desse interesse direito subjetivo pelo simples fato de que seu objeto e sua extensão não são delimitados. A delimitação desses deverá ser idealizada pelo legislador futuro, que deverá obedecer o programa constitucional. Contudo, mesmo a norma tratada aqui exemplificativamente trará situações subjetivas negativas para a administração e para o legislativo, que não poderão, nas suas respectivas atuações, agir em desconformidade com ela. Já outras normas programáticas têm claramente o condão de gerar aos seus beneficiários direitos subjetivos. Citamos aqui o exemplo do artigo 196 (“A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”), que gera, *per se*, direito subjetivo a qualquer pessoa de receber tratamento público e gratuito a doenças consagradamente tratáveis pela medicina moderna (situações limites como cirurgias para a troca de sexo só podem ser admitidas nessas circunstâncias se o conceito de direito à saúde for elaborado de forma ampla, como parece indicar a nossa Constituição). Especificamente sobre o direito à saúde e a sua efetividade constitucional observar Renato Negretti Cruz (2007) e, a citação de José Reinaldo de Lima Lopes (2002) transcrita acima.

(concreta e abstratamente considerado) já lhe impõe o dever de resguardar seu programa, situação que por si só garante a legitimidade para esse tipo de atuação. O que afirmamos aqui é que a tomada de posição política não parte do Poder Judiciário, mas da própria Constituição, que aponta, de forma dirigente, seus programas.

1.2.4 *Os direitos fundamentais sociais, as cláusulas pétreas e a impossibilidade de retrocesso social*

A afirmação colocada no item anterior de que os direitos fundamentais sociais são direitos subjetivos e, portanto, pleiteados individualmente, tem profunda relevância na caracterização desses direitos como cláusulas pétreas. As cláusulas pétreas foram concebidas para garantir, de forma ainda mais agravada, o ordenamento constitucional. Impedem o poder do constituinte reformador de modificar determinadas matérias. Tais cláusulas constituem o núcleo constitucional intangível, se prestam a conservá-la contra alterações que afetem ou causem ruptura no próprio ordenamento, garantindo a permanência de uma identidade constitucional (PEDRA, 2006, p. 137).

Nos histórico constitucionalista brasileiro podemos apontar que na Carta de 1824 não havia qualquer limitação material expressa acerca da limitação de reforma constitucional. A Constituição de 1891 continha a proibição de abolição da República, da Federação e da igual representação no Senado Federal (artigo 90, § 4.º). A Constituição de 1934 previa a vedação de reforma da forma republicana e federativa (artigo 178, § 5.º). A Constituição de 1937 não apresentava nenhuma limitação material expressa. A Constituição de 1946 novamente protegeu a República e a Federação (artigo 217, § 6.º), o que se repetiu na Constituição de 1967-69 (artigo 50, § 1.º).

A atual Constituição de 1988 ampliou sobremaneira o rol das cláusulas pétreas, albergando, em seu artigo 60, § 4.º, a impossibilidade de propositura de emenda que tenda ou busque abolir: (i) a forma federativa de Estado; (ii) o voto direto, secreto, universal e periódico; (iii) a separação dos Poderes; (iv) os direitos e garantias individuais. É justamente acerca desse último tópico que recai a celeuma. O que se deve entender como “direitos e garantias individuais”, com característica pétrea, é matéria controvertida.

Como bem salienta Marcus Orione Gonçalves Correia (2004, p. 310 e s.) a interpretação desse dispositivo, como a de qualquer outro dispositivo constitucional, não pode ser a meramente literal. Uma interpretação literal garantiria imutabilidade apenas aos direitos fundamentais consagrados no artigo 5.º, pois topologicamente esse artigo esgota o Capítulo I do Título II da nossa Carta Política. Observemos a nomenclatura adotada pelo constituinte: para o Capítulo I temos a nomenclatura de “dos direitos e deveres individuais e coletivos” e para o Título II a de “dos direitos e garantias fundamentais”. Pelo argumento topológico e de nomenclatura dos capítulos e títulos deveríamos concluir que parte do Capítulo I (que alberga o artigo 5.º) não estaria coberto pela imutabilidade das cláusulas pétreas, pois ele também abrange direitos coletivos, conforme aponta sua denominação⁷³. Assim, fica afastada a interpretação meramente literal. No mesmo sentido Ingo Sarlet (2005, p. 312):

Caso fôssemos aferrar-nos a essa exegese de cunho estritamente literal, teríamos de reconhecer que não apenas os direitos sociais (arts. 6 a 11), mas também os direitos de nacionalidade (arts. 12 e 13), bem como, de modo geral (a não ser o sufrágio secreto e universal assegurado no art. 60, § 4.º, inciso II), os direitos políticos (arts. 14 a 17), estariam fatalmente excluídos da proteção outorgada pela norma contida no art. 60, § 4.º, inciso IV de nossa Lei Fundamental. Aliás, por uma questão de coerência, até mesmo os direitos coletivos (de expressão coletiva) constantes no rol do art. 5.º não poderiam ser merecedores dessa proteção.

Ainda acordando com Marcus Orione (CORREIA, 2004, p. 311-313), afirmamos que deve ser utilizada a interpretação sistemática e teleológica. Analisando os valores, objetivos e princípios albergados pelo Título I de nossa Constituição (em especial a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a construção de uma sociedade justa, livre e solidária) devemos concluir no sentido de uma proteção idêntica aos direitos fundamentais, independentemente de sua dimensão.

⁷³ Marcus Orione (2005, p. 311) aponta que o direito de associação é um exemplo de direito coletivo albergado pelo artigo 5.º, já que, apesar de ser individual quando analisada a liberdade de ingresso em associação, ele é coletivo quando visto da perspectiva da entidade já constituída, que também fica preservada, sob pena de se violar o direito individual.

De fato, excluir os direitos sociais, que são também fundamentais, do rol de imutabilidade do artigo 60, § 4.º, da Constituição é seccionar os próprios direitos fundamentais, como se pudesse haver uma “fundamentalidade de segundo grau” ou “fundamentalidade inferior”. Como afirmamos, considerar um direito como fundamental é elevá-lo ao mais alto grau de um ordenamento jurídico, pois tais direitos embasam axiologicamente esse ordenamento, já que estabelecem a possibilidade de efetiva de uma vida digna. Estabelecida a relação inequívoca dos direitos sociais com a dignidade humana e a necessidade de efetividade desses direitos como forma de legitimação do Estado moderno, excluí-los do rol das cláusulas pétreas por interpretação literal simplista seria um enorme paradoxo.

Ademais, como expusemos no início desse item e já no item anterior, os direitos sociais quando exigidos são individuais, pois é o indivíduo que tem direito à saúde ou a determinada prestação assistencial, por exemplo⁷⁴. Por essa interpretação sistêmica afastamos os argumentos literais daqueles que afirmam que, se quisesse o constituinte, poderia gravar como cláusula pétrea os direitos e garantias fundamentais de forma genérica, ou os direitos sociais, de forma específica⁷⁵.

Os limites materiais de reforma constitucional impostos pelo constituinte originário preservam as suas opções fundamentais, afirmam que a modificação da ordem constituída, mesmo de forma democrática, encontra limites inexoráveis, são protetores da Constituição contra casuísmos de ocasião⁷⁶. Há uma relação íntima entre limites materiais à reforma constitucional e a essência da Constituição. Conforme atesta Sarlet (2007, p. 433):

⁷⁴ Em sentido contrário do que expusemos, Gustavos Just da Costa e Silva (2000, p. 129) afirma que a expressão “direitos individuais” não se refere à titularidade, pois “(...) a dualidade básica entre direitos ‘individuais’ e ‘sociais’ nada tem a ver com a titularidade, remetendo na verdade à vinculação de uns e de outros a diferentes estágios da formação do ethos do Estado Constitucional”. Acreditamos que argumentar nesse sentido é estabelecer diferenciação entre classes de direitos fundamentais, o que não é possível nem pelo *status* (pois há direitos de primeira dimensão com *status positivus* e direitos de segunda dimensão com *status negativus*, como frisamos) nem por hierarquizações. Ademais, asseveramos que o argumento da titularidade individual dos direitos sociais não é o único nem o mais importante argumento que nos forçará a adotar a posição que considera os direitos sociais albergados por cláusula pétrea.

⁷⁵ Discordando do que expusemos observar a lição de Otávio Bueno Magano (1994).

⁷⁶ Interessante observar o conteúdo curioso do artigo 28 da Constituição Francesa de 1793 estabelecia a vedação da criação de cláusulas pétreas sob o argumento de que “uma geração não pode submeter as gerações futuras às suas leis”.

(...) cumpre lembrar que a função precípua das assim denominadas “cláusulas pétreas” é a de impedir a destruição dos elementos essenciais da Constituição, encontrando-se, neste sentido, a serviço da preservação da identidade constitucional, formada justamente pelas decisões fundamentais tomadas pelo Constituinte. Isto se manifesta com particular agudeza no caso dos direitos fundamentais, já que sua supressão, ainda que tendencial, fatalmente implica agressão (em maior ou menor grau) ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1.º, inc. II, da CF).

Além dos limites materiais explícitos a doutrina sustenta a existência de limites materiais implícitos à reforma constitucional. Entre tais limites estariam, sem dúvida, os próprios limites explícitos⁷⁷, mas também os princípios fundamentais de nossa ordem constitucional. É conclusão lógica afirmar que a retirada dos princípios fundamentais de determinada ordem constitucional significa a destruição dessa própria ordem e, por isso, a limitação implícita se impõe.

Contudo, há aqueles que afirmam que a proteção deve ser dada, conforme afirma a Constituição portuguesa no seu artigo 288, apenas aos direitos, liberdades e garantias e aos direitos considerados análogos (que exibem o já explicitado em item supra *status negativus*). Ricardo Lobo Torres (1999, p. 252 e s.) afirma, seguindo esse entendimento, que a cláusula pétrea albergaria os direitos com *status negativus* e alguns direitos que ostentassem a característica de *status positivus libertatis*, necessários para um mínimo existencial, e, bem assim os demais direitos sociais (que ostentariam, segundo o autor a característica de *status positivus socialis*) não seriam albergado pelo artigo 60, § 4.º, inciso II da Constituição de 88.

A questão que se coloca é o engessamento ou petrificação da ordem constitucional, pois a aposição de cláusulas pétreas torna determinada Constituição, concebida historicamente, inflexível às alterações sociais e históricas. A conseqüência máxima seria a própria inaplicabilidade prática da Constituição, o que levaria a uma crise de validade da ordem constituída. Daí alguns defenderem a possibilidade de reforma ou a interpretação restritiva das cláusulas pétreas, implícitas ou implícitas.

⁷⁷ Cabe ressaltar a possibilidade de rever os limites materiais explícito à reforma constitucional é chamada de “dupla revisão”. Afastando essa possibilidade, consultar a opinião de Vital Moreira (1980, p. 106).

De fato, como bem acentua Ingo Sarlet, (2005, p. 292) “(...) é justamente no que diz respeito ao papel do Estado na promoção da justiça social que se manifesta, com particular agudeza, o impacto da globalização econômica e do ideário neoliberal sobre as Constituição e o direito de cada Estado da comunidade internacional.”⁷⁸ Não resta dúvida que a sanha reformista deve ter limites, sob pena de vermos a Constituição, pedra basilar de qualquer ordenamento jurídico ter seu núcleo afetado e, conseqüentemente perder completamente sua identidade.

Contudo, não queremos advogar a tese de completa petrificação constitucional, engessando-a, tornando-a impermeável aos influxos históricos e culturais de seu tempo. A abertura constitucional é medida hermenêutica, que ocorre independentemente de reformas específicas que tentem afetar seu núcleo. Conforme afirma Canotilho (2006, p. 21 e s.) a historicidade deve ser vista como *topos* da teoria da Constituição e do constitucionalismo. Assim, mantemos aberta a Constituição pela hermenêutica e inclusive por reformas que não afetem o seu núcleo.

Retomamos o magistério de Konrad Hesse (1991) que afirma que a garantia de permanência de determinada ordem constitucional depende principalmente de sua força normativa. Assim, Hesse afirma que o Direito Constitucional deve conter as garantias de sua própria efetivação, bem como assegurar os meios para proteger o seu conteúdo.

O que pretendemos afirmar é que, para além de serem os direitos cláusulas pétreas explícitas, albergados pelo disposto no artigo 60, § 4.º, inciso IV, da nossa Constituição, os direitos sociais foram também gravados pela imutabilidade por cláusula pétreia implícita. Observado o princípio do Estado social, o valor social do trabalho como fundamento da República (artigo 1.º, inciso IV da Constituição), os objetivos fundamentais de construção de uma sociedade justa e solidária, bem como de erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais (artigo 3.º, incisos I e IV, da Constituição), concluímos que afastar do rol das cláusulas pétreas os direitos sociais significaria atacar, de imediato, os próprios princípios e objetivos de nossa República. De fato, como já bem asseverou Carl Schmitt (1928, p. 122) as decisões políticas fundamentais da Constituição são assunto do Poder Constituinte do povo e não pertencem às competências das instâncias autorizadas para reformar e revisar as leis constitucionais.

⁷⁸ Como exemplos Ingo Sarlet (2005, p. 292) elenca a abertura ao capital estrangeiro, as privatizações e as reformas administrativa, previdenciária e tributária, levadas a efeito em expressivo número de países.

Assim, fica reduzido o poder constituinte reformador não só por força do disposto no artigo 60, § 4.º, mas também naquelas decisões políticas fundamentais expostas no Título I (“Dos Princípios Fundamentais”) da nossa Constituição. Conseqüentemente, deveremos considerar imutáveis também os dispositivos da Constituição a eles relacionados, o que consagraria os direitos sociais como cláusulas pétreas implícitas.

Assim, sucintamente, tomamos os direitos sociais, já que fundamentais, também imutáveis, seja por força do disposto no artigo 60, § 4.º, inciso IV, da CF, na sua boa interpretação, seja por força de considerar os princípios e opções fundamentais de nossa República cláusulas pétreas implícitas, o que também albergaria os direitos sociais, já que estão diretamente relacionados com esses objetivos e princípios. Contudo, acreditamos que tal imutabilidade tem efeitos maiores, pois abarca também a vedação ao retrocesso social.

De fato, afastar as garantias sociais corresponde a um nítido retrocesso social. José Joaquim Gomes Canotilho, analisando o princípio da democracia econômica e social, afirma que tal princípio apresenta duas dimensões: (i) teleológica, qual seja, o “objectivo de realizar no contexto de um processo público aberto – Estado social como processo –, e, por isso, ela apresenta-se como um fim do Estado” (2003, p. 337); (ii) uma dimensão impositivo-constitucional, “pois muitas de suas concretizações assentam no cumprimento de fins e tarefas por parte de órgão e entidades públicas” (2003, p. 337). A partir dessas dimensões, Canotilho conclui que a construção e concretização dos valores constitucionalmente eleitos depende de um processo histórico e culturalmente orientado e assim deriva o que chama de princípio do “não retrocesso social” ou “proibição de retrocesso social”.

A conclusão é lógica. Se o Estado tem ao dever de concretizar os valores constitucionalmente eleitos e se esta concretização só pode ser paulatina, aplicada como um processo (daí a afirmação “Estado social como um processo”), admitir o retrocesso seria um paradoxo. É claro que a proibição de retrocesso nada pode fazer contra recessões e crises econômicas, mas abriga em seu bojo uma garantia institucional, um direito adquirido social (CORREIA, 2004). Canotilho explicita bem e exemplifica (2003, p. 339):

O reconhecimento desta protecção de <<direitos prestacionais de propriedade>>, subjectivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo

tempo, uma obrigação de persecução de uma política congruente com os direitos concretos e as expectativas subjectivamente alicerçadas. A violação do núcleo essencial efectivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras da chamada <<justiça social>>. Assim, por ex., será inconstitucional uma lei que extinga o direito de subsídio de desemprego ou pretenda alargar desproporcionadamente o tempo de serviço necessário para a aquisição do direito à reforma.

Devemos pontuar, é claro, que a explicitação do princípio do retrocesso social tem razão de ser específica em terras lusitanas. O artigo 288 da Constituição da República Portuguesa de 1976 elenca os limites materiais de revisão (de forma próxima ao artigo 64, § 4.º) e ao fazer isso especifica os “direitos liberdades e garantias” (alínea d) e alguns direitos sociais, como os direitos dos trabalhadores (alínea e). Na Constituição Portuguesa, há um título específico que versa sobre os “direitos, liberdades e garantias” e outro título que versa sobre “direitos e deveres económicos, sociais e culturais”. Parece-nos que a Constituição Portuguesa, diversamente da nossa, fez incidir os limites de reforma exclusivamente naqueles direitos que exibem *status negativus* e em alguns direitos prestacionais, dentre os quais as garantias trabalhistas. Mesmo assim, a doutrina portuguesa afirma a indisponibilidade desses direitos ao constituinte derivado.

O chamado princípio da proibição de retrocesso está intimamente ligado com o tema da segurança jurídica. Como já pontuamos em outra oportunidade (CALCIOLARI, 2007), a certeza da aplicação de norma injusta, ou a incerteza da aplicação de norma justa, são ambas, nem justas nem seguras. É mister que o constitucionalmente programado seja planejado e seguido com vistas a garantir efetividade à dignidade humana dos cidadãos de determinada nação. Romper com direitos sociais constitucionalmente assinalados significa nítido retrocesso, afronta a força normativa da constituição e a segurança jurídica. Canotilho (2003, p. 340) bem conceitua o princípio do não retrocesso social:

“o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (‘lei da segurança social’, ‘lei do subsídio de desemprego’, ‘lei do serviço de saúde’) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial.”

E nos parece também que tal princípio foi recepcionado pela jurisprudência do nosso Pretório Excelso (mormente em matéria previdenciária⁷⁹). Assim, pretendemos afirmar que os direitos sociais não só figuram no rol do artigo 64, § 4.º, inciso IV da Constituição de 88, mas também que são medidas de eficácia dos princípios eleitos pela Constituição. Nesse ponto salientamos ainda a relação entre os direitos sociais e o Direito Financeiro, pois determinada política pública social implementada faticamente não poderá ser retirada sem que outra igual ou de maior alcance a substitua

1.3 O dirigismo constitucional e os gastos públicos

Utilizamos aqui a concepção de “Constituição dirigente” da forma como foi delineada por Canotilho⁸⁰. Em suas formulações teóricas, o constitucionalista citado procura reconstruir o constitucionalismo de forma material e social⁸¹, afirmando claramente a força de direção do Direito Constitucional⁸². Canotilho salienta ainda que a

⁷⁹ Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1946-DF, Relator Ministro Sidney Sanches, STF, Tribunal Pleno, j. 03.04.2003, D.J. 16.05.2003. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.664-MC, Relator Ministro Octavio Gallotti, STF, Tribunal Pleno, j. 13.11.1997, D.J. 19.12.1997, p. 90). Mandado de Segurança n.º 24875-DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, STF, Tribunal Pleno, j. 11.05.2006, DJ. 06.10.2006, p. 284.

⁸⁰ Para Canotilho (2001, p. 224-225) a Constituição dirigente é entendida como o bloco de normas constitucionais em que se definem fins e tarefas do Estado, se estabelecem diretivas e estatuem imposições. A constituição dirigente aproxima-se, pois, da noção da constituição programática. Isso significa que a discricionariedade legislativa pressupõe, com efeito, que actos fundamentalmente livres – os actos legislativos – estejam submetidos, de forma positiva, a diretivas mais ou menos permanentes.

⁸¹ Desse modo “a interdependência teórico-jurídica e teórico-social surge, no campo da <<reconstrução>> da teoria da constituição, através de uma *teoria material da constituição* concebida como *teoria social*”. (CANOTILHO, 2001, p. 13-14). Essa relação entre Teoria Social, Teoria Geral do Estado e Teoria da Constituição é discutida na doutrina. Pelo corte metodológico por nós delineado optamos por passar ao largo da questão sem, contudo, deixar de remeter o leitor ao excelente artigo de Gilberto Bercovici (2003b, p. 75 e s.) que aborda o tema.

⁸² A lição do autor português é clara: “(...) as teses do <<grau zero>> da eficácia constitutiva do direito constitucional partem de um cepticismo marcado quanto ao valor do direito como <<instrumento de direcção social>> e de uma teoria do direito exclusivamente <<coactiva>>. Mesmo que não se englobe o direito no âmbito mais vasto de <<ciência de direcção social>>, qualquer perspectiva <<não reducionista>> salienta hoje que ele não se circunscreve a um conjunto de <<normas negativa>>, antes aceita o <<desafio da sociedade>>, arrogando-se a uma <<função distributiva>> e a uma <<função promocional>>. Uma constituição tem também de abandonar a imagem de ordenamento <<repressivo>>, onde apenas contam as inconstitucionalidades (sobretudo formais ou orgânicas), e afirmar-se, de acordo com as novas funções do direito, nas vestes de <<constituição distributiva>> e de <<constituição promocional>>. A concepção do direito que se deixa sugerida conduz a ver o problema

idéia de constituição dirigente possibilita a sua legitimação material pelos fins por ela dirigidos⁸³, o que reforça ainda mais a idéia supra dos direitos fundamentais sociais como legitimadores axiológicos da constituição, e sua efetivação uma parte legitimadora fática das Cartas Políticas.

Canotilho defende ainda, por intermédio dessa visão dirigente, uma concepção de indisponibilidade ao legislador, o que torna as metas constitucionais não simples sugestões, mas imposições. De fato, devemos concordar que

(...) se a legislação é o *cumprimento material*, ou melhor, se deve estar em conformidade material com as normas hierarquicamente superiores da constituição, o problema da *determinação positiva dos actos legislativos* pode e deve pôr-se. Saliente-se este ponto: *a lei, no Estado de Direito Democrático-Constitucional, não é um acto livre dentro da constituição; é um acto, positiva e negativamente determinado pela lei fundamental.* (CANOTILHO, 2001, p. 244).

Devemos considerar que o pano de fundo dessa concepção dirigente é a crença no papel do Direito como propulsor de mudanças sociais, pois aqui o principal papel de uma Constituição deveria ser um programa de ação para modificação social⁸⁴. Assim, para

de constituição dirigente sob um prisma sensivelmente diferente do da inconstitucionalidade por omissão. Reduzir a problemática jurídico-constitucional da <<atualização>> e <<execução>> do <<bloco diretivo>> da lei fundamental ao controlo de inconstitucionalidades (por omissão e por acção) significa erguer o direito constitucional sobre os esquemas das teorias coactivas ou imperativísticas e esquecer uma das suas mais importantes dimensões positivas: impulso, incentivo e direcção do processo social. Função importante, mesmo que não haja sanção (no sentido imperativístico) ou esta se encontre submersa no campo de <<luta por posições constitucionais>>.” (CANOTILHO, 2001, p. 29-30).

⁸³ “A mudança de função das leis constitucionais num sentido <<programático>> e a introdução de fins político-económicos representam, como se assinalou já, um esforço positivo para reforçar a própria legitimidade constitucional. A uma teoria da constituição constitucionalmente adequada incumbe <<investigar>>, <<justificar>> ou <<criticar>> a *sociologização do direito constitucional* que acompanha ou pode acompanhar a programática constitucional. Não se trata de formular juízos negativos sobre a *ideologia da constituição* em nome da *ideologia do constitucionalismo*, para acusar aquela do <<crepúsculo constitucional>> e atribuir a esta o mérito de manter a <<força normativa da constituição>>. Absolutizar uma compreensão historicamente situada, de lei fundamental (ex.: o arquétipo liberal), arvorando-a, a título permanente, em solução histórica, só pode conduzir a um conceito, materialmente empobrecido, de lei fundamental, apto para esgrimir conta a <<ideologia da constituição>>, mas incapaz de fornecer suporte teórico para adaptar a constituição à teoria e a teoria à constituição.” (CANOTILHO, 2001, p. 157-158).

⁸⁴ Canotilho, após cercar-se de dois pensadores ideologicamente opostos (Marx e Jhering) para embasar sua concepção de mudança social através do direito, afirma a possibilidade dessa mudança, embora apontando caminhos diferentes: “Não se desconhece que o *accionalismo* tanto pode pretender transportar-se num *modelo Jhering de mudança social através do direito*, onde se pressupõe uma acção de mudança através da <<automovimentação do direito>>, exigente e vigente, como num *modelo*

além de simples estatuto organizatório, elencando competência e regulando processos, a Constituição toma feição de verdadeiro plano normativo-material global, determinando tarefas e estabelecendo programas e finalidades.

Não obstante, como adverte o próprio Canotilho no prefácio da segunda edição de sua tese de doutorado, não podemos deixar repousar exclusivamente nas Constituições modernas a tarefa hercúlea de modificar a ordem social, mormente em países pobres e de renda extremamente concentrada, como é o caso brasileiro⁸⁵. O texto constitucional, aberto à historicidade, deve receber novos influxos em busca de uma efetivação real, consciente das necessidades e possibilidades do seu tempo⁸⁶. Isso, contudo, não significa um retorno a uma posição programática inoperante ou meramente sugestiva, mas sim uma afirmação crítica de que as mudanças sociais a serem empreendidas passam não só por um programa normativo, mas por uma atuação social⁸⁷.

marxista, em que o direito é um meio de direcção social. Por isso, as constituições dirigentes, na formulação das suas normas de acção, tanto podem corresponder a um programa do <<liberalismo socialmente activista>> (uma <<teoria de alcance médio>>) como a um programa centrado numa *praxis* emancipatória ou reconstrutiva”. (CANOTILHO, 2001, p. 458).

⁸⁵ Muitos afoitos, interpretando, ao nosso ver erroneamente o referido prefácio, declaram a morte da constituição dirigente, talvez motivados pelo seguinte trecho: “Em jeito de conclusão, dir-se-ia que a Constituição dirigente está morta se o dirigismo constitucional for entendido como normativismo constitucional revolucionário capaz de, só por si, operar transformações emancipatórias.” (CANOTILHO, 2001, p. XXIX). O dirigismo constitucional erigido pelo distinto autor português nos parece uma resposta clara à problemática da inaplicabilidade das normas programáticas, da forma como essas foram originalmente delineadas Vezio Crisafulli (1952), que no Brasil encontrou forte eco entre renomados constitucionalistas como José Afonso da Silva (2007) e Paulo Bonavides (2006). Sabemos que a aplicabilidade dessa idéia progrática em terras tupiniquins não encontrou o mínimo êxito, seja pela falta de instrumentalização (como na inconstitucionalidade por omissão ou no mandado de injunção, embora a recente alteração jurisprudencial do Pretério Exelso nos dê algumas esperanças...), seja por deixar ao alvedrio político a aplicação desses programas. Não obstante, não se pode (e não nos parece que seja essa a concepção original do jurista lusitano com seu dirigismo) depositar uma fé inocente que a mera Constituição possa alterar drasticamente a realidade social. Para uma visão crítica do que brevemente expusemos nessa nota remetemos o leitor à obra organizada por Jacinto Nelson de Miranda Coutinho (2003) que aborda o tema com especificidade.

⁸⁶ Em nossa interpretação não parece que Canotilho rompeu completamente com sua visão dirigista original, ele simplesmente ampliou-a de forma realista para um dirigismo historicamente situado, crente de que os textos normativos *per se* auxiliam, mas não bastam para a mudança social a ser empreendida. Em texto mais recente, utilizando analogia literária, afasta os risos da mulher trácia afirmando que: “A má utopia do sujeito de progresso histórico alojou-se em constituições plano e balanço onde a propriedade estatal dos meios de produção se misturava em ditadura partidária e coerção moral e psicológica. Alguns – entre os quais me incluo – só vieram a reconhecer isto tarde e lentamente demais.” (CANOTILHO, 2006, p. 106).

⁸⁷ Ressaltamos a dicção do próprio Canotilho novamente, no final do referido prefácio: “Alguma coisa ficou, porém, da programaticidade constitucional. Contra os que ergueram as normas programáticas a <<linha de caminho de ferro>> neutralizadora dos caminhos plurais da implantação da cidadania, acreditamos que os textos constitucionais devem estabelecer as premissas materiais fundantes daa *políticas públicas* num Estado e numa sociedade que se pretendem continuar a chamar de direito, democráticos e sociais.” (CANOTILHO, 2001, p. XXX).

Queremos com isso estabelecer um liame lógico e axiológico entre a Ordem Social (com especial atenção ao sistema de Seguridade Social) programaticamente assinalada na Constituição e a Ordem Financeira. Do ponto de vista axiológico, a legitimação dos estados modernos (conforme recorrentemente assinalamos nesse capítulo) depende sobremaneira do reconhecimento da dignidade humana. Mas não basta o mero reconhecimento formal, é necessário o acesso fático a essa dignidade.

Não nos enganemos: qualquer dos direitos fundamentais necessita de aporte estatal para a sua garantia e efetivação⁸⁸. Assim, a garantia dos direitos fundamentais não se dá, de forma simplista, pela sua mera enumeração, mas também pela afetação constitucional de receitas e pelo sistema orçamentário.

Se retomarmos o breve esboço histórico por nós delineado acima (observar o item 1.2.1 supra) aplicando-o ao caso brasileiro, podemos apontar que, enquanto vigorava as políticas econômicas keynesianas, a preocupação brasileira com o déficit orçamentário não era política central. Exemplificativamente, se analisarmos especificamente o arcabouço financeiro do período militar (de 1964 a 1979) verificamos uma peça orçamentária única caracterizada pelo seu equilíbrio financeiro, denominado Orçamento Geral da União, elaborado com participação legislativa. Não obstante, o Executivo elaborava e executava sozinho o Orçamento da Previdência Social, o Orçamento das Empresas Estatais e também o Orçamento Monetário. Devemos salientar que, na época, eram fartos os investimentos no Orçamento das Empresas Estatais (já que o Estado brasileiro seguia o modelo keynesiano, com participação direta como agente econômico central) e que o Orçamento Monetário abastecia a conta-movimento do Banco do Brasil (que na época tinha papel de autoridade monetária), e que se prestava, exclusivamente, para o financiamento do déficit público. Assim, o déficit era aplicado em políticas desenvolvimentistas, o que gerou um crescimento econômico acelerado no período.

Após a primeira crise do petróleo (início da década de 70) surgem preocupações acerca da viabilidade do financiamento de políticas desenvolvimentistas e de

⁸⁸ Como já assinalamos anteriormente (item 1.1.2) há também necessidade de intervenção estatal para garantia dos direitos de primeira dimensão. Embora parte da doutrina o caracterize como simples “liberdades” não há como garanti-los sem intervenção e aporte estatal. Em suma, quaisquer direitos fundamentais necessitam de aporte estatal para concretização: “Il fatto che la tutela dei diritti fondamentali è finanziata dalle entrate fiscali ci aiuta a capire che i diritti sono appunto beni pubblici: servizi sociali finanziati dai contribuenti e gestiti dallo stato per migliorare il benessere collettivo e individuale. Tutti i diritti sono diritti positivi”. (HOLMES; SUNSTEIN, 2000. p. 51).

bem-estar a partir do déficit público (observar item 1.2.1 supra). No Brasil, diversas políticas de redução do déficit público foram paulatinamente implantadas. Como exemplo dessas políticas destacou o Decreto n.º 84.128 de 29 de outubro de 1979, que cria a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST). Em virtude do peso do Orçamento das Empresas Estatais, seu controle era necessário para a implementação de políticas de redução de déficit público e para o controle da inflação. Também em 1986 as funções de fomento são retiradas do Banco Central (que passa a ter como função principal o controle da inflação) e imputadas à recém criada Secretaria do Tesouro Nacional. Em 1987, pelo intermédio dos Decretos n.º 94.443 e 94.444 e do Decreto-Lei n.º 2.376 (os primeiros de 12 de junho de 1987 e o último de 25 de novembro de 1987), é implantado o “Plano Bresser”, o qual, visando a combater a inflação e implantar uma política de ajuste fiscal, encerra as atividades da conta-movimento do Banco do Brasil (principal responsável pelo financiamento do déficit público). Tal processo, culmina, por fim, na dicção da Constituição de 1988, que incorpora essa preocupação estabelecendo a unicidade orçamentária⁸⁹. A conclusão desse processo iniciado na década de 1970 se dá com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000. Assim, acordamos com Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto (2006, p. 11-12) quando esses afirmam que

“O processo de centralização e unificação orçamentária só vai se encerrar durante a década de 1990, após a privatização dos bancos estaduais, com a consolidação da centralização da autoridade monetária no Banco Central e com a aprovação da peça legislativa final, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 2000), diploma que, ao contrário da opinião corrente, encerra um processo iniciado na década de 1970, não inicia uma fase nova das finanças públicas”.

Do ponto de vista econômico podemos concluir que o déficit público no modelo keynesiano tinha como função garantir a mão-de-obra para manutenção do processo acumulativo capitalista, utilizando-se, para tanto de políticas de bem-estar. Contudo, após a implementação das medidas de ajuste fiscal e controle inflacionário o

⁸⁹ O § 5.º do artigo 165 da Constituição de 1988 estabelece uma única peça orçamentária, que engloba os antigos Orçamento Geral da União, Orçamento das Empresas Estatais e o Orçamento da Seguridade Social. Ficou excluído o Orçamento Monetário justamente pela preocupação com o ajuste fiscal e com a inflação. Por oportuno, esses orçamentos agora integram uma peça única que conta com a participação legislativa.

déficit público nos países semi-periféricos passa a remunerar o próprio capital, através de altas taxas de juros⁹⁰.

Assim, com os citados instrumentos de ajuste fiscal e controle inflacionário e a impossibilidade de, por mecanismo orçamentários, alterar-se o custo da moeda, vemos que aquela ordem econômica intervencionista e dirigente, fundada na valorização do trabalho humana e na livre iniciativa, que tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, de acordo com a dicção do *caput* do artigo 170, perde, senão totalmente, grande parte de sua efetividade. No dizer de Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto (2006) ocorre uma verdadeira Constituição dirigente invertida, com a blindagem de seus aspectos financeiros e, conseqüentemente, a agonia da ordem econômica constitucionalmente prevista⁹¹.

Se com relação à ordem econômica constitucionalmente prevista a situação já é alarmante, podemos apontar um quadro ainda mais desastroso com relação à ordem social constitucionalmente prevista. Diversos mecanismos de flexibilização e inúmeras estratégias contábeis são utilizadas com o fulcro de retirar parcelas constitucionalmente destinadas à efetivação dos direitos sociais para cobrir os encargos das dívidas ou as altas taxas de juros.

Aqui então devemos destacar a relação entre o dirigismo constitucional e a afetação de receitas. Como já pontuamos oportunamente, a legitimação dos estados modernos se dá pela efetivação da dignidade humana, o que só se concretiza com o

⁹⁰ É salutar a lição que se segue: “Assim, tal como em toda a América Latina, o Direito Financeiro brasileiro passou a organizar o espaço doméstico de acumulação a partir exclusivamente dos interesses do capital financeiro. Além disso, passou a expressar a movimentação dos grupos de interesse em torno da segurança dos investimentos privados, bem como na garantia da renda financeira do capital investido e na sua conversibilidade em moeda forte. O Direito Financeiro brasileiro, desta forma, perdeu a sua identidade nacional expressando os interesses das elites e burguesias ‘cosmopolitas’ e ‘liberal-internacionalizantes’”. (MASSONETTO, 2006, p. 117).

⁹¹ Concluem os autores citados, com supedâneo na doutrina marxista de acumulação do capital: “Nas últimas duas décadas, as transformações operadas no núcleo orgânico do capitalismo completaram a desconstituição do padrão regulatório que sustentou a ordem mundial do segundo pós-guerra. No seu lugar, emergiu uma nova ordem, marcada pelo imperialismo da moeda norte-americana, decorrente do *U.S. Treasury Bill standard* e do fim da conversibilidade do dólar em ouro, pela expansão desregulada dos mercados e pela difusão generalizada das políticas de extrato neoliberal nos Estados nacionais. Como conseqüência, o direito financeiro, antes voltado à organização do financiamento público da economia capitalista e à promoção de políticas de bem-estar social, teve seu conteúdo profundamente modificado. Mais especificamente, o direito financeiro, antes voltado à ordenação da expansão material do sistema mundial a partir do paradigma keynesiano, deu lugar a um complexo normativo voltado à organização da expansão financeira do processo sistêmico de acumulação, adaptando seus principais instrumentos para a realização da segunda etapa do circuito D-M-D’ ou para o processo de acumulação em estado puro, D-D’ ”. (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, p. 22-23).

garantia de gozo dos direitos fundamentais. No que tange especificamente aos direitos fundamentais sociais encontramos receitas finalisticamente orientadas para o custeio do sistema de seguridade social: as contribuições sociais.

Retomando o exposto nesse capítulo, em especial nossa análise acerca da importância fundamental dada à dignidade humana como legitimador axiológico dos ordenamentos jurídicos modernos, o papel dos direitos fundamentais em efetivar a contento essa dignidade, a consideração dos direitos sociais como fundamentais, albergados inclusive pela limitação de reforma constitucional e a relação da efetividade desses direitos com o disposto na Ordem Financeira e Tributária podemos afirmar: a efetividade dos direitos sociais (e também dos direitos fundamentais como um todo, já que exibem um aspecto positivo na maioria dos casos) depende de recursos orçamentários (HOLMES; SUNSTEIN, 2000). Assim, seja pela eficácia irradiante dos direitos fundamentais seja pela interpretação sistêmica e teleológica dos dispositivos constitucionais, devemos pontuar que também são fundamentais alguns dispositivos tributários e orçamentários previstos na constituição.

As garantias sociais elencadas encontram fontes de custeio próprias, e a possibilidade de utilizar tais fontes para fins diversos do constitucionalmente previsto pode significar tanto a inoperância das normas constitucionais quanto a própria dificuldade de legitimação dos estados, na medida em que não cumpre minimamente suas tarefas. Assim, passaremos agora a uma breve análise das contribuições sociais e sua orientação finalística, aqui vista como sua motivação constitucional.

CAPÍTULO 2

CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS E SEU MOTIVO CONSTITUCIONAL

- 2.1 *As contribuições sociais no Sistema Constitucional Tributário Brasileiro;*
 - 2.1.1 *Breve esboço histórico;*
 - 2.1.2. *Regime jurídico das contribuições sociais;*
- 2.2 *Natureza jurídica das contribuições sociais;*
- 2.3 *Contribuições sociais em espécie;*
 - 2.3.1 *Contribuições sociais;*
 - 2.3.1.1 *Contribuições sociais gerais;*
 - 2.3.1.2 *Contribuições para o financiamento da seguridade social;*
- 2.4 *A Desvinculação das Rendas da União – DRU.*
- 2.5 *Uma visão crítica do déficit da Seguridade Social.*

2.1 As Contribuições Sociais no Sistema Constitucional Tributário Brasileiro

2.1.1 Breve esboço histórico

As contribuições sociais surgem na doutrina brasileira sobre a alcunha de “contribuições parafiscais”. O vocábulo parafiscalidade, designado ora como neologismo afortunado⁹², ora como neologismo malfadado⁹³, ainda apresenta certa divergência doutrinária⁹⁴. A expressão, que tomou corpo após a Segunda Guerra Mundial, em que se fez um inventário dos tributos e dos sistemas tributários anteriores (referimo-nos ao chamado “Inventário Schuman”, erigido na França em 1946⁹⁵), tem sido utilizada para definir “a atribuição de poder fiscal, pelo Estado, a entidades de caráter autônomo, investidas de competência para o desempenho de alguma ou alguns fins públicos, geralmente os de previdência social e organização de interesses profissionais, em harmonia com o interesse público” (BALEIRO, 1996, p. 584).

Pelos idos de 1940 a doutrina italiana, no já conhecido embate teórico-doutrinário travado entre Morselli e Merigot analisou a parafiscalidade em virtude de situação especialíssima daquele país. Na Itália a Municipalidade (*Comune*) não tem autonomia de ente federativo, mas exerce capacidade tributária ativa (e em alguns casos até

⁹² “Raramente um neologismo criado pela técnica financeira logrou tão rápida consagração. Faltava uma palavra para exprimir as finanças ‘paralelas’ ou ‘ao lado’ do Fisco propriamente dito.” (BALEIRO, 1998, p. 287).

⁹³ No sentido de contrapor a nota supra: “Aliomar Baleiro, insigne mestre e pioneiro dos estudos tributários, entre nós, qualificou o termo ‘parafiscalidade’ de neologismo afortunado. A esta altura, já não podemos concordar com o mestre. A experiência brasileira dos últimos 40 anos nos convence de que esse neologismo é malfadado.” (ATALIBA, 2001, p. 188).

⁹⁴ No dicionário o vocábulo *parafiscal* apresenta a seguinte definição, com a qual discordamos: “Diz-se do tributo instituído para se obter receita que para regular ou modificar a distribuição da riqueza, ou dos níveis de preços das utilidades, ou, ainda, com outros objetivos sociais ou econômicos semelhantes”. (FERREIRA, p. 1265).

⁹⁵ “O Inventário Schuman incluiu, como parafiscais, não só as cotizações para seguros sociais do Estado, isto é, o que chamamos, no Brasil, de previdência social, mas também os de salário-família, acidentes no trabalho; as coletas pela administração fiscal para certos órgãos públicos, como as câmaras de Agricultura, Câmara e Bolsas de Comércio, Portos Marítimos, Fundo Nacional de Solidariedade Agrícola etc.; e, finalmente, as contribuições para órgãos de representação e defesa de interesses profissionais, como Associação Francesa de Normalização, Centro Nacional de Informação Econômica, Fundo Florestal, Centro Nacional de Cinematografia etc.” (BALEIRO, 1996, p. 584).

competência legislativa em matéria tributária). Essa situação gerou diversos questionamentos, já que algumas figuras exacionais eram coletadas pelo município e ingressavam nos cofres públicos de forma “paraorçamentária”. O debate doutrinário girava acerca da natureza da exação parafiscal, que, para Merigot, seria técnica que não alteraria as características tributárias da figura, mas para Morselli tal inovação tornaria esta nova categoria de recursos incompatíveis com a teoria própria do imposto clássico. Assim, concluiu-se que a melhor definição de parafiscalidade seria a de uma técnica resultante dos processos de descentralização do Estado, na qual se empregam receitas de aplicação especial fora do Orçamento, de arrecadação compulsória, por organismos de economia dirigida. Outrossim, acerca da natureza jurídica da exação parafiscal (se tributo ou não) não houve há época um consenso doutrinário⁹⁶.

No Brasil, apesar de diplomas legais anteriores já conceituarem a figura exacional da taxa e do imposto, só com a Constituição de 1946 podemos observar mais claramente uma visão tripartida do conceito de tributo. Tal Diploma asseverava, em seu artigo 30, que os tributos eram impostos, taxas e contribuições de melhoria sem, contudo, estabelecer a exata distinção entre estas espécies, mantendo-se assim ainda válida a definição exarada pelo Decreto-lei n.º 2.416/1940⁹⁷, que agora deveria ser interpretado de forma condizente com o novo texto constitucional.

Foi sob a vigência dessa Constituição que se erigiu o anteprojeto de Código Tributário Nacional (Projeto de lei n.º 4.834, de 1954), sob o comando de Rubens Gomes de Souza e outros especialistas na matéria. Aqui não só o conceito de contribuição de melhoria (artigo 49), mas também o conceito de imposto (artigo 22) e de taxa (artigo 47)

⁹⁶ Observar, nesse sentido, as lições de Aliomar Baleeiro (1996, p. 581 e s.) e Emanuele Morselli (1943).

⁹⁷ O Decreto-lei n.º 2.416 de 17 de julho de 1940 acompanhava as resoluções da “II Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários”, realizada de 14 de maio a 4 de junho de 1940. Ainda acerca deste Decreto-lei, Gilberto Ulhôa Canto (1964, p. 55-60) negara sua constitucionalidade, pois de acordo com a Constituição de 1937, tal norma não poderia ter sido editada pelo Presidente enquanto o Parlamento Nacional estivesse reunido, violando o disposto no artigo 180 da Carta Magna então em vigor. Dispunha tal Diploma, no que tange ao exposto:

Artigo 1.º. *omissis*

§ 2.º. A designação de imposto fica reservada para os tributos destinados a atender indistintamente às necessidades de ordem geral da administração pública; a de taxa, para os exigidos como remuneração de serviços específicos prestados ao contribuinte, ou postos à sua disposição, ou ainda para as contribuições destinadas ao custeio de atividades especiais do Estado ou do Município, provocadas por conveniências de caráter geral ou de determinados grupos de pessoas.

A conceituação exposta foi alvo de diversas críticas doutrinárias, em especial no que tange às taxas. Confrontar o nosso estudo anterior (CALCIOLARI, 2005, p. 697 e s.).

eram mais rígidos e claros, adequados aos ditames da Constituição vigente, superando as definições contidas no Decreto-lei n.º 2.416/1940. Não entanto, tal conceituação manteve-se apenas no anteprojeto, pois a tentativa de convertê-lo em lei não obteve êxito.

Em virtude dos abusos e oportunismos fiscais existentes, surgiu a preocupação em reformular o Sistema Tributário vigente⁹⁸. Tal preocupação culminou com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 18, em 1.º de dezembro de 1965, que trazia uma conceituação legal de taxa (artigo 18) e de contribuição de melhoria (artigo 19), sem, contudo, conceituar a figura do imposto. Manteve-se aqui a divisão tripartida das espécies tributárias já existentes na Constituição de 1946.

Após a aprovação dessa Emenda, surge o diploma complementar da reforma tributária, convertido na Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, o qual receberia posteriormente a denominação de Código Tributário Nacional⁹⁹. Aqui também vemos a divisão tripartida dos tributos, constantes as definições de taxa (artigo 77), imposto (artigo 16) e de contribuição de melhoria (artigo 81), acompanhando fielmente os dizeres da Constituição federal de 1946, com as alterações trazidas pela Emenda Constitucional n.º 18 de 1965.

Após, promulgou-se em 24 de janeiro de 1967, a nova Constituição, mantendo a concepção tripartite das espécies tributárias. Tal Diploma não trouxe inovações, constando em seu bojo o já anteriormente previsto na Emenda Constitucional n.º 18 de 1965 e no Código Tributário Nacional. Posteriormente, a Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 trouxe a figura das contribuições parafiscais ou especiais. Tal modificação constitucional reservou taxativamente à União tais contribuições no artigo 21, § 2.º, inciso I, e referiu-se a outras nos artigos 163, parágrafo único, 165, inciso XVI e 166, § 1.º. Essa modificação possibilitou forte argumento para aqueles que defendiam a aplicação de

⁹⁸ “Como a taxa apresentava-se como uma dos maiores instrumentos de violação das regras de discriminação constitucional de rendas e em virtude dos altíssimos índices de inflação presentes no ano de 1964, preocupou-se o governo em redigir um projeto de emenda constitucional no sentido de reformular o sistema tributário.” (CALCIOLARI, 2005, p. 703).

⁹⁹ “Como se vê, a Lei 5.172/1966 foi redigida sob a égide da Constituição Federal/1946, respeitando o seu art. 5.º, XV, ‘b’, tendo sido recepcionado pelo § 1.º do art. 18 da Constituição/1967, o qual dispunha: ‘Lei complementar estabelecerá normas de direito tributário, disporá sobre conflitos de competência nessa matéria entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e regulará as limitação constitucionais ao poder de tributar’. Em seguida, o Ato Complementar 36, de 13.3.1967, em decorrência dos efeitos de recepção e reconhecendo naquela lei as funções de lei complementar, atribuiu-lhe a denominação com a qual atualmente a reconhecemos, de *Código Tributário Nacional*”. (TÔRRES, 2001, p. 52).

regime jurídico diverso do tributário às contribuições parafiscais, como trataremos de expor mais detidamente no item que segue.

Já a Constituição atual, ao estabelecer a competência da União para instituir contribuições sociais¹⁰⁰, incluiu esta determinação no Capítulo do Sistema Tributário Nacional, situação que, ao menos topologicamente, favoreceu o argumento da aplicabilidade de um regime jurídico tributário a esta figura exacional.

2.1.2 *Regime Jurídico das Contribuições Sociais*

A localização topográfica das contribuições sociais na Constituição de 1967, com as inovações trazidas pela Emenda Constitucional n.º 1 de 1969, trouxe inúmeras dúvidas quanto o regime jurídico aplicável. Alguns afirmavam serem as contribuições

¹⁰⁰ Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 2º As contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico de que trata o *caput* deste artigo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

I - não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

II - incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - poderão ter alíquotas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

a) *ad valorem*, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso de importação, o valor aduaneiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

b) específica, tendo por base a unidade de medida adotada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

§ 3º A pessoa natural destinatária das operações de importação poderá ser equiparada a pessoa jurídica, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

§ 4º A lei definirá as hipóteses em que as contribuições incidirão uma única vez. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

sociais tributos¹⁰¹, enquanto a jurisprudência, de forma vacilante, argumentava a favor de uma caracterização *sui generis*¹⁰².

Não obstante, após a promulgação da Constituição de 1988 a jurisprudência, antes vacilante, assentou a aplicação de um regime jurídico tributário à figura das contribuições sociais¹⁰³, embora parte da doutrina continuasse a caracterizá-la como exação diversa das tributárias¹⁰⁴. A doutrina que busca subsumir as contribuições sociais a um regime jurídico diverso do tributário, o faz com base em dois argumentos: (i) a parafiscalidade e (ii) a finalidade ou a destinação dos recursos arrecadados.

No que tange à parafiscalidade, ela só foi aplicada em parte às contribuições sociais. Das exações mencionada pelo artigo 195 da Carta Constitucional vigente, apenas algumas são arrecadados de forma parafiscal, por autarquia especializada, o restante é arrecadado pela própria União, por órgãos específicos.

De fato, conforme salienta Misabel Derzi, o conceito de contribuição social é mais amplo do que o de contribuições sociais destinadas ao custeio da Seguridade Social¹⁰⁵, já que estas últimas, além de escapar ao clássico princípio da anterioridade da lei tributária

¹⁰¹ “As contribuições parafiscais, em resumo, são tributos, e, como tais, não escapam aos princípios da legalidade e da anualidade, ressalvados os arts. 21, § 2.º, I, e 153, § 29, da Constituição Federal.” (BALEIRO, 1996, p. 590).

¹⁰² Vide, nesse sentido, os votos do STF no acórdão de relatoria do Min. Xavier Albuquerque (em especial o voto expresso do Min. Moreira Alves) relativamente ao Funrural, RE n.º 86.595, RTJ 87/271. Também o AgrAg n.º 96.932-SP, RTJ 111/1152, de relatoria do Min. Alfredo Buzaid sobre a eventual superposição do PIS em relação aos impostos, no qual consta a caracterização do PIS como exação *sui generis*.

¹⁰³ Salienta Mizabel Derzi, em suas notas: “A Constituição de 1988 afastou, irrefutavelmente, a discussão sobre o caráter tributário das contribuições parafiscais. A tese de que sempre foi defendida por Aliomar Baleiro, mais uma vez, encontrou consagração indiscutível no atual sistema jurídico brasileiro”. (BALEIRO, 1996, p. 592).

¹⁰⁴ Neste sentido: Marco Aurélio Greco (2000, pp. 69-116); Marcus Orione Gonçalves Correia (1999, p. 68-74); Érica Paula Barcha Correia (1998, p. 943-952); Wladimir Novaes Martinez (1996, p. 237-269).

¹⁰⁵ Assim, temos que “(...) o conceito de contribuições sociais é assim mais amplo do que aquele de contribuições sociais destinadas a custear a Seguridade Social. O art. 149 regula o regime tributário das contribuições sociais (de caráter não-previdenciário), regime que é comum aos demais tributos. Elas custeiam a atuação do Estado em outros campos sociais, como Salário-Educação (art. 212, § 5.º), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS, no custeio da casa própria), *et alii*, e não são objeto de qualquer exceção, sujeitando-se de forma integral a regime constitucional tributário, mormente ao princípio da anterioridade da lei tributária ao exercício financeiro de cobrança”. Ademais, informa que “(...) as contribuições sociais são os instrumentos tributários previstos na Constituição de 1988 para o custeio da atuação da União nesse setor. E dentro desse campo – o social – as contribuições financiadoras da Seguridade Social (Previdenciária, Saúde, Assistência Social) são tão só a espécie do gênero maior, contribuições sociais.” (DERZI, 1991, p. 198-199).

(de acordo com o disposto no § 6.º do artigo 195 da Constituição), não integram o Orçamento Fiscal da União e se sujeitam à parafiscalidade.

Assim, temos que apenas uma parcela das contribuições sociais são efetivamente parafiscais, e mesmo nesses casos não há que se falar em aplicação de regime jurídico diverso. A parafiscalidade, de acordo com o conceito de Baleeiro supra mencionado, calca-se em dois aspectos: (i) delegação da capacidade tributária ativa e (ii) administração descentralizada dos recursos arrecadados, vale dizer, os recursos ficam fora do Orçamento do ente político competente para instituir o tributo.

Acerca da delegação da capacidade tributária ativa, já tivemos a oportunidade de observar que “a Constituição apenas elenca e distribui competência aos Estados-membros, Municípios, Distrito Federal e União, mas estes entes, se assim desejarem, podem delegar sua capacidade tributária ativa a uma autarquia, como acontece com o INSS, OAB, CEF, entre outras, ou até mesmo para pessoas jurídicas de direito privado” (CALCIOLARI, 2005, p. 732)¹⁰⁶.

Desse modo, frisamos que a arrecadação efetuada por ente diverso da pessoa política titular da competência tributária (denominada delegação da capacidade tributária ativa) em nada afeta o regime jurídico tributário da exação.

Devemos salientar também que o regime jurídico dessas contribuições sociais parafiscais em nada se altera com a administração descentralizada de recursos arrecadados, fora do Orçamento do ente político detentor da competência para instituir a exação. O que ocorre é uma verdadeira consignação subjetiva de receitas¹⁰⁷. Não é sem razão que o artigo 4.º, inciso II, do CTN afirme ser irrelevante para a determinação da natureza jurídica específica do tributo a destinação legal do produto da sua arrecadação.

Ademais, todo o tributo tem uma índole finalística. Mesmo os impostos, considerados responsáveis pelos gastos gerais do Estado, têm uma orientação finalística, já

¹⁰⁶ Nesse sentido, também cabe a afirmação: “A circunstância do sujeito ativo não ser a própria entidade estatal (União, Estado ou Município), mas outra pessoa designada pela lei – que arrecada o tributo em proveito das próprias finalidade – em nada altera o regime tributário, que deverá persistir, sendo observado”. (ATALIBA, 2001, p. 84).

¹⁰⁷ Leciona a doutrina portuguesa: “(...) quanto às contribuições, tributos ou receitas parafiscais, podemos dizer que se caracterizam (como veremos, ao analisar o elemento subjectivo do imposto) por serem tributos (é esta a designação que ostentam na mais recente legislação fiscal como acontece na LGT e no CPPT) que são cobrados para a cobertura das despesas de pessoas colectivas públicas não territoriais, ou seja, de tributos objecto de uma verdadeira consignação subjectiva de receitas”. (NABAIS, 2002, p. 41).

que a Constituição, de forma dirigente, impõe determinadas políticas de gastos públicos ao elencar prioridades, as quais devem ser custeadas por eles. E mais, por vezes a própria Constituição afeta parcela da arrecadação dos impostos, o que não lhe retira a característica tributária¹⁰⁸.

A busca por uma sociedade justa e solidária é um dos objetivos fundamentais da nossa República (conforme preceitua o artigo 3.º, inciso I, da Constituição) e parte desse papel deverá ser cumprido pelo sistema de Seguridade Social, custeado, em parte, por tais contribuições sociais (conforme artigo 194 e 195 da Constituição). Não obstante, isso não altera e nem poderia alterar a característica tributária dessa exação.

Afastar o regime jurídico tributário de determinada exação significa extinguir determinadas peculiaridades que identificam e especializam a obrigação tributária, que podem ser desde um processo de execução mais favorável (como o mencionada pela Lei de Execuções Fiscais, Lei n.º 6.830, de 22 de setembro de 1980¹⁰⁹) bem como princípios específicos, como o da legalidade e da anterioridade, com o escopo de afastar abusos estatais.

Justamente é esta índole finalística que justifica o tratamento tributário das contribuições sociais. Não é possível que uma exação cujo montante arrecadado seja destinado a um fim social não tenha o mesmo tratamento dos impostos, das taxas ou das contribuições de melhoria. No entanto, embora a orientação finalística dessas contribuições não afetar a subsunção delas a um regime jurídico exacional tributário, isso não quer dizer que tal afetação não afeta a natureza jurídica da figura, o que passaremos a analisar.

2.2 A Natureza Jurídica das Contribuições Sociais

Conforme já observamos, o regime jurídico tributário deve ser observado nas contribuições, mas a afetação dos recursos arrecadados dá a figura tributária das

¹⁰⁸ Como ocorre, *verbi gratia*, com o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, introduzido pela Emenda Constitucional n.º 31, de 14 de dezembro de 2000 (artigos 79, 80, 81 e 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), que destina parcela do imposto incidente sobre produtos industrializados e o total do arrecadado com o imposto incidente sobre grandes fortunas, se este vier a ser criado.

¹⁰⁹ Sobre o caráter complementar desse diploma, consultar outro estudo de nossa lavra (CALCIOLARI; CORDIOLI, 2004, p. 359-382).

contribuições sociais contornos específicos, que estabeleceram uma natureza jurídico peculiar a esta figura.

Salientamos novamente: classificar é, sobretudo, um exercício de praticidade¹¹⁰. As primeiras classificações de espécies tributárias propostas, as quais separavam impostos de taxas, tinham base eminentemente financista, diferenciando os tributos pelas finalidades das receitas¹¹¹. Na busca pela melhor classificação devemos buscar um critério válido e suficiente, suficientemente hábil para inferir a distinção de tratamento entre as figuras tributárias, legal e constitucionalmente aceito. De fato, temos que

“O próprio sistema constitucional adota uma classificação dos tributos e faz derivarem conseqüências do discernimento que estabelece entre as espécies e subespécies tributárias. Isto é: o texto constitucional consagra uma determinada classificação e atribui regimes jurídicos diferentes a serem aplicados às espécies tributárias”. (ATALIBA, 2001, p. 124)¹¹².

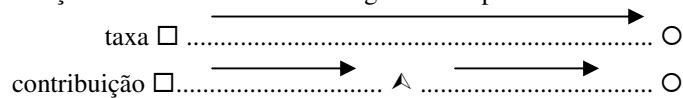
O nosso Código Tributário Nacional adotou a visão tripartida de tributos, dividindo-os em taxas, impostos e contribuições de melhoria. O critério diferenciador adotado aqui é o da vinculação, o qual, no dizer de Ataliba, separa os tributos em vinculados a uma atuação estatal específica e direta (no caso das taxas), vinculados a uma atuação estatal específica e indireta (no caso das contribuições de melhoria) ou desvinculados de uma atuação específica (no caso dos impostos). Segundo Geraldo Ataliba (2001, p. 149):

¹¹⁰ Observar as citações constantes na nota 12 do capítulo 1 supra.

¹¹¹ Sobre a evolução doutrinária da classificação das espécies tributárias e as celeumas atuais acerca da matéria observar o nosso estudo específico (CALCIOLARI, 2005, p. 695-737).

¹¹² O critério classificatório deve ser sempre jurídico, excluindo-se quaisquer influências externas, como noções ou formulações impertinentes, de origem econômico-financeira ou pré-jurídica. “As definições jurídicas devem tomar por ponto de partida o dado jurídico supremo: a lei constitucional. A partir do desenho constitucional dos tributos é que se deve construir o seu conceito; deve ater-se exclusivamente aos aspectos normativos, constitucionalmente prestigiados. Por isso procuramos evitar postura não dogmática, informada por critérios pré-jurídicos, de grande valia para o legislador, mas secundários para o jurista, que tem como ponto de partida de sua tarefa exegética o texto normativo”. Acrescenta ainda que é “despropositado, anticientífico e absurdo o jurista recorrer a qualquer critério não jurídico, pré-jurídico ou metajurídicos, para estabelecer uma classificação jurídica dos institutos que estuda. Não é lícito ultrapassar os limites do fenômeno que se põe como objeto do nosso estudo: o direito positivo.” (ATALIBA, 2001, pp. 125-126 e 128). Sobre este aspecto: “os critérios financeiros são certos no plano pré-jurídico. No plano jurídico são inservíveis e imprestáveis.” (BECKER, 1999, p. 344).

Duas características, portanto, estremam a taxa da contribuição: 1) É que, na taxa, basta a atuação □, como aspecto material da h.i. Na contribuição, requer-se atuação □ + efeito (valorização) ▲. 2) Por outro lado, a referibilidade entre a atuação □ e o obrigado ○ – como dito – é direta, na taxa, e indireta (mediante sua consequência ▲) na contribuição. Daí o contraste entre os gráficos expressivos da taxa e da contribuição:



Quando se trata de taxa, há direta conexão (referibilidade) entre a atuação □ e o obrigado ○; h.i. da taxa é só a atuação. Quando se trata de contribuição, a conexão entre a atuação e o obrigado é indireta; se faz mediante a circunstância específica da valorização que medeia entre ambos, como fato necessário.

Embora este critério distintivo não seja infenso a críticas doutrinárias¹¹³, acreditamos que ele seja o mais propício, pois diferencia tributos unilaterais puros dos bilaterais *lato sensu* considerados. Enquanto nos primeiros o princípio orientador deverá ser a capacidade contributiva, nos segundos deve-se observar a relação custo/benefício.

Não coincidentemente foi esta a fórmula adotada pelo Código Tributário Nacional e, em parte, pela nossa Constituição (notadamente pelo artigo 145, que inaugura o Sistema Tributário Nacional). Assim, as contribuições sociais, por não apresentarem laços claros de bilateralidade, caracterizam-se, indubitavelmente, como tributos não vinculados a qualquer agir estatal, tendo natureza jurídica específica de imposto. Assim, reforçamos a afirmação clássica de Geraldo Ataliba (2001, p. 183) de que “Nenhum tributo, até agora, designado contribuição, no Brasil – salvo a de melhoria – é contribuição verdadeira, no rigoroso significado do conceito, que se centra na materialidade da h.i.”.

¹¹³ A doutrina portuguesa afasta esta formulação em parte quando separa os tributos estabelecendo como característica distintiva a própria prestação constante do liame obrigacional. Assim, o imposto seria uma prestação de *dare pecúnia* (de característica eminentemente unilateral), as taxas seriam tributos bilaterais do tipo *do ut des*, estabelecendo assim uma visão dicotômica do tributo, afastando a caracterização de figuras como a contribuição de melhoria e das contribuições sociais, dando-lhe características, respectivamente, de taxa e imposto. “Por isso, a diversidade de designações e de figuras tributárias que se observa em sede da ciência das finanças e do direito financeiro – em que, ao lado dos impostos e das taxas, encontramos as contribuições ou tributos especiais, as tarifas ou preços públicos, as contribuições, tributos ou receitas parafiscais, etc. – não tem correspondência no direito fiscal, entendido este como um ramo especial de direito administrativo. Ramo de direito cuja especialidade tem suporte a própria Constituição, na medida em que esta consagra um específico regime jurídico, formal e material, para os impostos, bem diverso do regime jurídico aplicável às taxas (e demais tributos bilaterais)”. (NABAIS, 2002, p. 37).

Isso não significa que onde se lê, na Constituição, contribuição social, deve-se ler imposto¹¹⁴. Significa, sim, que as contribuições orientam-se pelos mesmos princípios balizadores daquela figura tributária, devendo-se aplicar a elas também o princípio da capacidade contributiva. Também não se quer dizer que a afetação constitucional de recursos seja inócua do ponto de vista da exação, mas que ela não afasta o tratamento de imposto destinado às contribuições sociais.

A bem da verdade, a afetação desses recursos tem conseqüências especiais sobre a competência impositiva, conforme já salientou Heleno Tôrres (2003) ao analisar as Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE¹¹⁵. Assim, a destinação das receitas à finalidade social é o motivo constitucionalmente posto para instituir o tributo na modalidade de contribuição social. Assim, uma contribuição social só pode ser criada para custear a intervenção estatal na área social, já destinados os seus recursos para tal fim. Caso contrário, não haverá competência legislativa para tanto.

Acreditamos, permeados por uma interpretação sistêmica e dirigente da Constituição (observar o já exposto no capítulo 1, item 1.3), que a preocupação constitucional com as despesas da Seguridade Social e com a implantação de uma sociedade justa e solidária permeia também a Ordem Tributária. Assim, a afetação constitucional é forma de vincular tanto o legislador tributário quanto o ordenador de despesas com políticas destinadas à redução das desigualdades econômicas, através da saúde, assistência e políticas de previdência.

O que dizemos é que o valor solidariedade, que para alguns é critério informador exclusivo das contribuições sociais, é valor que permeia toda a Constituição e, em especial o Sistema Tributário Nacional. A preocupação solidária e redistributiva (que

¹¹⁴ O Supremo Tribunal Federal já asseverou diversas vezes que “contribuição não é imposto”. Observar: Embargos de Declaração no Agravo de Instrumento n.º 518082-SC, rel. Min. Carlos Velloso, j. 17.05.2005, D.J. 17.06.2005, p. 73.

¹¹⁵ De fato, conforme leciona Heleno Tôrres (2003, p. 113 e 121), “a atribuição de regimes jurídicos às espécies tributárias dependem inexoravelmente do critério que se adote para a qualificação do conceito maior de tributo”. E ainda salienta: “(...) como a Constituição não cria tributos, mas apenas dispõe competências, o máximo que a doutrina poderá fazer será classificar tais competências, também. E aqui se apresenta o que chamamos de *motivo constitucional para a ação do legislador* na criação das leis tributárias, segundo o elemento erigido pela Constituição como fundamentação do agir legislativo: i) *empréstimo compulsório* e ii) *contribuições* – para atender finalidades preestabelecidas, como criação de previdências, investimentos relevantes, intervenção no domínio econômico etc.; iii) *taxas*, em vista da utilização de serviço público prestados de modo efetivo ou postos à disposição do interessado; iv) *contribuição de melhoria*, a partir de prévia construção de obras públicas (com valorização), para recuperação (total ou parcial) do seu custo; e v) *impostos*, quanto ao exercício de competências, visando a formação do orçamento geral.”

em parte é tributária – pela capacidade contributiva – e em parte orçamentária, ao destinar recursos à Seguridade Social) permeia a interpretação desta e de outras figuras tributárias. Conforme acentua Marco Aurélio Greco (2005, p. 177), o poder de tributar

“(…) só encontra fundamento constitucional na medida em que, além de atender aos requisitos formais e materiais de sua emanção, os preceitos por ele editados estejam no plano concreto efetivamente direcionados à busca da construção da sociedade livre, justa e solidária ou, pelo menos, que não neguem o valor solidariedade social nem prejudiquem, dificultem ou discriminem as formas sociais de cooperação”.

Assim, temos que a orientação finalística não afeta nem o regime nem a natureza jurídica das contribuições sociais, que permanecem, respectivamente, tributária e de imposto, mas insere requisitos que afetam a competência tanto do legislador tributário quanto do ordenador de despesas.

2.3 Contribuições sociais em espécie

2.3.1 Aspectos específicos das Contribuições sociais

2.3.1.1 Breves considerações gerais

Aqui pretendemos tecer algumas considerações acerca das contribuições sociais, cuja competência é exclusiva da União e é regulada pelo artigo 149 da Constituição Federal de 1988¹¹⁶. Sob a alcunha de contribuições sociais muitos autores inserem diversas exações, algumas das quais não podem ser analisadas por uma metodologia tributária *stricto sensu*, como no caso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Nesse espaço pretendemos tecer algumas considerações gerais sobre tais

¹¹⁶ Por fugir do tema, não abordaremos a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública (COSIP). Os Municípios e o Distrito Federal detêm competência para instituir tal tributo, conforme nos mostra a leitura do artigo 149-A da Constituição Federal de 1988, introduzido pela Emenda Constitucional n. 39, de 19 de dezembro de 2002.

exações. Assim, utilizaremos um critério classificatório embasado no regime jurídico de destinação das contribuições que nos apontará dois tipos de contribuições sociais¹¹⁷: (i) contribuições sociais gerais e (ii) contribuições sociais para o financiamento da Seguridade Social.

2.3.1.2 *Contribuições sociais gerais*

Aqui destinamos item exclusivo para tratar brevemente do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, do Salário-educação e das Contribuições destinadas ao sistema “S”. Nosso objetivo aqui será detalhar a afetação constitucional e legal dessas exações.

2.3.1.2.1 *O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS*

O estudo do FGTS deve, necessariamente, ser efetuado à luz do instituto da garantia no emprego (ou estabilidade). Para nós a exação é mais próxima de um substituto pela inexistência de qualquer proteção à dispensa arbitrária na nossa legislação trabalhista do que de uma exação tributária. Entender o FGTS como tributo tornará algumas peculiaridades de seu regime jurídico inexplicáveis, como a existência da multa aplicável sobre o montante do Fundo em caso de despedida do obreiro sem justa causa, destinada ao próprio obreiro (frisamos: não ao Estado, mas ao trabalhador), sem qualquer relação com indenização por ato ilícito (frisamos: não há, no sistema jurídico trabalhista brasileiro qualquer ilicitude na dispensa imotivada, em regra). Assim, tal exação não pode ser considerada nem multa nem tributo, sua interpretação só será completa se ambientada dentro da temática da garantia de emprego, e não de forma simples com o auxílio exclusivo da metodologia do Direito Tributário¹¹⁸.

¹¹⁷ Observar a lição de Misabel Derzi na nota 105 supra.

¹¹⁸ José Eduardo Soares de Melo (2006, p. 117) afirma que “Essas contribuições são criticadas porque (a) não privilegiam determinada categoria profissional ou econômica, e nem intervêm no domínio econômico; (b) constituem fundo indenizatório (despesa não prevista pela Constituição) para propiciar recursos à Caixa Econômica Federal em face de condenações judiciais, em razão de aplicação de correção com índices defasados; (c) inexistente correlação lógica entre os beneficiários dos recursos

A Constituição de 1946 estabelecia, no artigo 157, inciso XII, “estabilidade na empresa ou na exploração rural, e indenização ao trabalhador despedido, nos casos e nas condições que a lei estatuir”, e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, de 1943, disciplinou a estabilidade nos artigos 492 a 500, afirmando que todo o empregado que completasse dez anos na empresa não poderia ser dispensado, salvo por motivo de falta grave. Assim, excluída a justa causa, o empregado dispensado com menos de 10 anos na empresa fazia jus a uma indenização em caso de dispensa.

A Lei n.º 3.470, de 28 de novembro de 1958, no seu artigo 4.º, instituiu a possibilidade das empresas criarem fundos de reserva para tais indenizações, aplicados em títulos da dívida pública de emissão especial, salientando também a possibilidade de dedução do lucro do montante aplicado em tal fundo do imposto de renda. A Lei n.º 4.357, de 16 de julho de 1964 tornou esse fundo obrigatório, inclusive com a compra de títulos públicos. Vê-se claramente aqui a dinâmica já exposta no capítulo 1 (item 1.3), pontuando-se nessa situação específica o novo paradigma de endividamento público do Estado brasileiro.

A Constituição de 1967 manteve a dicção acerca da indenização e estabilidade já apontada na Constituição de 1947 no seu artigo 158, inciso XIII (com a Emenda n. 1 de 1969, artigo 165, inciso XIII). Contudo, conforme aponta a doutrina, a estabilidade adquirida aos dez anos de trabalho na mesma empresa, nos termos da CLT, ao invés de uma garantia social tornou-se uma justificativa para dispensas arbitrárias¹¹⁹. Daí a elaboração de projeto com o objetivo de possibilitar ao trabalhador optar ou pelo regime indenizatório de um fundo público, tutelado pelo Estado (e aqui já com a nomenclatura FGTS), ou pelo regime de estabilidade, previsto na CLT. Convertido na Lei n.º 5.107, de 13 de setembro de 1966 (por força do artigo 5.º, § 3.º, do Ato Institucional n.º 2, de 27 de

(pessoas que não tiveram a integral correção) e os contribuintes (empregados atuais); e (d) nem são adicionais da contribuição originária ao FGTS (programa habitacional e saneamento)”. Não discordamos de algumas assertivas do tributarista, mas acrescentamos que qualquer análise desse instituto deve passar, necessariamente, pelo estudo da estabilidade. Para uma análise nesse último sentido, observar Cesarino Junior (1979) e Sergio Pinto Martins (2007). Para um estudo crítico da garantia de emprego na Constituição de 88, consultar Daniel Gonçalves Balam (2007).

¹¹⁹ “Observa-se que a estabilidade, em vez de proteger o empregado, prejudicava-o, pois normalmente ele era dispensado antes de atingir os 10 anos de empresa justamente para não adquiri-la. Nesse sentido, o TST, constatando tal situação, editou o Enunciado 26, que presumia ‘obstativa a estabilidade a despedida, sem justo motivo, do empregado que alcançar 9 (nove) anos de serviço na empresa’” (MARTINS, 2006, p. 10).

outubro de 1965, então em vigor) o FGTS ingressa no nosso ordenamento jurídico de forma facultativa ao empregado¹²⁰.

A Constituição de 1988 estabeleceu, em seu artigo 7.º, inciso I, a “relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos”, e no inciso III estabeleceu o FGTS como direito social.

Assim, encerrada a opção da estabilidade, houve claramente um “(...) maior incentivo à dispensa do empregado, uma vez que (o FGTS) substitui a estabilidade decenal e a indenização de dispensa sem justa causa. Enquanto os sistemas jurídicos modernos caminham para o maior controle da dispensa imotivada, permite a sua ampliação e a rotatividade de mão-de-obra” (NASCIMENTO, 1994, p. 348).

Na vigência da Constituição anterior o STF, perante o entendimento vacilante já exposto, afirmava que o regime jurídico do FGTS era diverso do tributário¹²¹. Após a Constituição de 88 ficou pacificado o entendimento de que a obrigação de depositar valores no FGTS é tributária¹²².

Atualmente o FGTS é regulado pela Lei n.º 8.036, de 11 de maio de 1990, constituído pelo saldo de contas vinculadas e outros recursos a ele incorporado (artigo 2.º), obrigado o empregador a depositar mensalmente a importância de 8% (oito por cento) da remuneração paga ou devida no mês anterior, incluído o 13.º salário. Segundo a Lei n.º 8.036/90, os recursos do FGTS financiam políticas de habitação, saneamento básico e infra-estrutura urbana (artigo 9.º, § 2.º), a gestão da aplicação do Fundo cabia inicialmente ao Ministério da Ação Social (artigo 4.º), mas devido a modificações nas composições, nos números e atribuições dos Ministérios a tarefa fica hoje a cargo do Ministério das Cidades (em virtude, inclusive, da relação existente entre as atribuições desse Ministério e as

¹²⁰ Há muitas críticas acerca dessa facultatividade e inúmeras celeumas foram postas ao judiciário. Situações esdrúxulas eram comuns, como a demissão antes do período de estabilidade e a recontração com a imposição de que o empregado, dessa feita, optasse pelo regime do FGTS. Por passarmos ao largo de tema, remetemos ao leitor ao estudo efetuado por Sergio Pinto Martins (2006).

¹²¹ Recurso Extraordinário n.º 100.249, relator Ministro Oscar Corrêa, STF, Tribunal Pleno, j. 02.12.1987, D.J. 01.07.1988, p. 16903.

¹²² Medida Cautelar na ADIn n.º 2.556-2-DF, relator Ministro Moreira Alves, j. 09.10.2002, D.J.U.-1 08.08.2003, p. 87.

políticas financiadas pelo Fundo¹²³). A gestão e aplicação do Fundo deverão seguir as diretrizes traçadas pelo Conselho Curador (artigo 3.º e 10) e a Caixa Econômica Federal – CEF atua como agente operador (artigo 4.º).

O Conselho Curador do FGTS é um colegiado tripartite, composto por quatro representantes dos trabalhadores, quatro dos empregadores e oito do Governo Federal, atendendo o disposto no artigo 10 da Constituição¹²⁴. Tal Conselho edita periodicamente resoluções com o intuito de estabelecer diretrizes para a aplicação e gestão do FGTS, mister a adequação dessas resoluções ao imposto legalmente. Segundo a Lei n.º 8.036/90 deverá ser observado o mínimo de 60% para investimentos em habitação popular (artigo 9.º, § 3.º da Lei n.º 8.036/90) e os projetos de saneamento básico e infra-estrutura urbana deverão ser complementares aos programas habitacionais.

A Resolução n.º 460, de 14 de dezembro de 2004, dispõe sobre as diretrizes para a aplicação do Fundo e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS no período de 2005 a 2008. Seguindo o norte legal, afirma que a aplicação a seguinte discriminação por área de aplicação:

Áreas de aplicação	Distribuição percentual de recursos
Habitação popular	60%
Habitação / Operações especiais	5%
Saneamento básico	30%
Infra-estrutura urbana	5%

¹²³ Até 31 de dezembro de 2002 o gestor do Fundo era a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República –SEDU/PR, transformada no Ministério das Cidades, com forme artigo 31 da Medida Provisória n.º 103, de 1.º de janeiro de 2003. Observando tal MP é possível notar que os financiamentos concedidos pelo Fundo se relacionam com as atribuições desse novo Ministério.

¹²⁴ Interessante a visão de João de Lima Teixeira Filho (SÜSSEKIND; MARANHÃO; VIANNA; TEIXEIRA, 2005, p. 665) sobre a legitimidade das Centrais para atuar nesse Conselho: “(...) o conceito de categoria e de base territorial não abrem espaço para o reconhecimento das centrais sindicais como entidades formalmente representativas de trabalhadores. Ocorre que a questão não se revolve pelo art. 8.º da Constituição e, sim, pelo seu art. 10. A participação ali assegurada não está atrelada à organização sindical, como também dela está desvinculado o *representante dos empregados*, previsto no art. 11 da Carta Magna. As centrais são entidades de interlocução ampla, tem os interesses da *generalidade dos assalariados*, externamente. Internamente, porque, de sua essência, as centrais são *órgão de propagação*. Coordenam ações e assistem sindicatos, mas para que os próprios sindicatos filiados, e não a central, atuem na defesa das categorias que representam. A central não assina acordo ou convenção coletiva de trabalho; respalda o sindicato que negocia e subscreve. Nada obstante, as centrais sindicais atuam como interlocutores dos trabalhadores junto ao Congresso Nacional e ao Governo Federal e contam com o reconhecimento de fato da sociedade que legitima amplamente sua atuação”.

As operações de financiamento na área de habitação popular atenderam à população com renda familiar mensal bruta de até R\$ 3.900,00 (três mil e novecentos reais) no ano de 2005, sendo este limite reduzido gradualmente até R\$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos reais) no exercício de 2008. Já na área de habitação/operações especiais os financiamentos atenderam a população com renda mensal bruta de até R\$ 4.900,00 (quatro mil e novecentos reais) no exercício de 2005, reduzindo-se o valor até a extinção dessa área a partir do exercício de 2008. Vê-se claramente que a intenção do Conselho é atacar o déficit habitacional onde ele é mais expressivo, ao invés de impulsionar o Sistema Financeiro de Habitação – SFH com financiamentos mais abrangentes e destinados a uma parcela da população com renda relativamente mais alta, com a finalidade de aquecer o mercado imobiliário e gerar empregos na construção civil, opção recorrente durante o Governo Militar. A taxa nominal dos juros para o financiamento na área de habitação segue o mínimo de 6%, podendo ser elevados pela CEF até para 9,39% (exceto para pessoas físicas, setor público e pessoas jurídicas sem fins lucrativos), e na área específica de habitação/operações especiais, os juros podem ser elevados até o patamar de 8%. Numa época em que os financiamentos de longo prazo para pessoas de baixa renda restam altamente prejudicados em virtude da crise econômica¹²⁵, o papel do Estado em garantir habitação digna é premente.

As operações de financiamento na área de saneamento básico são destinadas aos órgãos públicos, da administração direta e indireta, gestores públicos do serviço de saneamento, bem como às empresas, públicas ou privadas, concessionários dos serviços de saneamento ou entidades voltadas a implementar investimentos em projetos de saneamento. A taxa nominal de juros para o financiamento na área de saneamento básico é de 5%, podendo ser elevada até 10%. Aqui se mostra presente a preocupação com a saúde. De fato, a proliferação de doenças e a sua prevenção, bem como a questão da poluição ambiental, estão diretamente relacionadas com as políticas de saneamento básico. Os juros baixos indicam a preocupação com a necessidade de resolver esse problema que é premente, seja nos grandes centros urbanos, seja em locais mais longínquos.

¹²⁵ Referimo-nos aqui à crise financeira que assola os Estados Unidos e se espalhou por mercados de todo o mundo. O estopim da referida crise foi amplamente apontado pela imprensa econômica especializada como o excesso de empréstimos destinados a garantir casa própria aos menos afortunados e, portanto, com maior risco e, conseqüentemente, altas taxa de juros. Observar o ensaio esclarecer sobre a temática de Ernani Teixeira Torres Filho (2008).

Os financiamentos na área de infra-estrutura urbana atenderão aos órgãos públicos, da administração direta ou indireta, gestores públicos dos serviços de transporte público coletivo urbano, bem como às empresas, públicas ou privadas, concessionárias de transporte público coletivo urbano. As regras para as taxa de juros são as mesmas para as políticas de saneamento, o que também aponta a ênfase dada ao planejamento da infra-estrutura-urbana, que se correlaciona diretamente com a política habitacional.

A distribuição dos recursos do Fundo destinados ao financiamento dessas políticas é distribuída entre as unidades federativas, considerando-se, para fins dos financiamentos para a habitação popular, o déficit habitacional, a população urbana e a arrecadação bruta do FGTS. Na área de saneamento básico considera-se o déficit de saneamento, a população urbana e a arrecadação bruta do FGTS. Na área de infra-estrutura urbana o Ministério das Cidades se encarrega de efetuar a distribuição e a CEF deverá identificar a demanda.

De fato, conforma assevera João de Lima Teixeira Filho, “abstraindo o pecado original de que o sistema do FGTS foi a primeira medida que, contundentemente, precarizou o vínculo de emprego e os graves erros na administração de seus recursos, (...) é inegável que o sistema do FGTS desempenha importante papel social, tanto pelo ângulo individual quanto do ponto de vista coletivo” (SÜSSEKIND; MARANHÃO; VIANNA; TEIXEIRA, 2005, p. 663). Se por um lado é, individualmente, crédito trabalhista apto a socorrer o obreiro em circunstâncias excepcionais ou na cessação do vínculo (conforme a causa determinante da cessação contratual), por outro é, coletivamente, um fonte de fomento ao planejamento de políticas públicas importantíssimas e também pode, em virtude da construção civil, atuar para a alavancagem do nível de emprego.

Embora não possamos discordar da importância das áreas abrangidas por esses financiamentos e da relação intrínseca das políticas de saneamento básico com saúde, das políticas de infra-estrutura urbana com as políticas de habitação, e de todas essas com a dignidade humana, devemos apontar as deficiências no custeio dos recursos para tal financiamento.

De fato, a exação incide sobre o salário do obreiro e constitui ao mesmo tempo (i) um saldo para situações de emergência do obreiro elencadas na Lei, que, enquanto não sacado, constitui um Fundo para financiamento de ações de saneamento básico, infra-estrutura urbana e moradia, e (ii) base de cálculo para indenização da dispensa sem justa

causa. Acreditamos que a melhor solução seria a própria garantia de emprego, da forma como apregoada na Convenção n.º 158 da OIT, e não a mera solução indenizatória, já que a garantia de emprego é não só uma decorrência clara da boa interpretação dos princípios e direitos sociais constitucionais, mas um mandamento expresso. Já o financiamento das atividades de infra-estrutura urbana, habitação e saneamento deveria ser de responsabilidade não só dos obreiros, mas de toda a sociedade, de forma progressiva, respeitando-se a capacidade contributiva de acordo com os dizeres do artigo 145, § 1.º da Constituição e em cumprimento dos objetivos de distribuição de renda e redução das desigualdades regionais. Dessa maneira, o princípio da solidariedade, que permeia toda a Constituição e não só as contribuições sociais, como já frisamos, ficaria melhor preservado.

2.3.1.2.2 *O Salário-educação*

A exação em tela surge com o advento da Emenda constitucional n.º 1 de 69 que, ao introduzir o artigo 178 no texto constitucional estabeleceu a obrigação das empresas comerciais, industriais e agrícolas manterem o ensino de seus empregados e filhos entre 7 (sete) e 14 (catorze) anos, ou concorrer para aquele fim mediante o recolhimento do Salário-educação, na forma da lei. Assim, a normatização da figura veio com o Decreto-lei n.º 1.422, de 23 de outubro de 1975, o qual estabeleceu, no § 2.º do artigo 1.º, que a fixação da alíquota se daria por ato do Poder Executivo (Ministério da Educação – MEC), que levará em consideração o custo real unitário do então ensino de primeiro grau.

O fato da alíquota ser fixada por ato do Executivo gerou uma série de alegações de inconstitucionalidades. Considerando a jurisprudência de então que enquadrava as contribuições como exações *sui generis*, e também o fato da exação ter caráter alternativo (ou a empresa oferece a educação ou recolhe salário-educação) afastava-se a incidência do artigo 3.º do CTN e admitiu-se a fixação executiva da alíquota jurisprudencialmente, embora fossem fortes as críticas doutrinárias.

Com o advento da Constituição de 88, o salário-educação apresentou-se como uma fonte de financiamento adicional à educação, possibilitada a dedução dos gastos com o ensino fundamental de seus empregados e dependentes, conforme a dicção do artigo 212,

§ 5.º. Esse dispositivo constitucional foi alterado por duas vezes pelas Emendas Constitucionais n.º 14 e 53. Assim, fica claro na dicção atual do texto constitucional que o salário-educação é contribuição social, mas foi retirada do texto a possibilidade de dedução com os gastos efetuados com a educação primária dos empregados e seus dependentes. Afastado o caráter alternativo dessa contribuição o argumento da não incidência de um regime jurídico não tributário a essa exação não mais se sustenta.

Atualmente sua regulamentação é feita pelas Leis n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e 9.766 de 18 de dezembro de 1998. Por essas normas estabelecem-se as principais características da exação (sujeito passivo, alíquota e base de cálculo) e os isentos desse tributo. Tal contribuição, arrecadada pelo INSS, que reterá um por cento (1%) a título de taxa de administração, destina-se a abastecer uma conta corrente no Banco do Brasil, formando o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Conforme disposição do Decreto 6.003, de 28 de dezembro de 2006, afastada a taxa de administração retida pelo INSS (1% - um por cento), o Fundo (FNDE) distribui o montante correspondente a noventa por cento (90%) do total recebido em duas partes: (i) um terço (1/3) cabível à União que deverá aplicar o montante em projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a reduzir os desníveis sócio-educacionais entre Estados, Municípios e Distrito Federal, componentes da federação; (ii) dois terços (2/3) cabível aos Estados e Municípios, creditados mensalmente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal e em favor dos Municípios, para financiamento de programas, projetos e ações voltados à educação básica. Os outros dez por cento (10%) deverão ser aplicados em programas que objetivem a universalização da educação básica.

Seguindo as diretrizes esboçadas pela Constituição, pelas Leis citadas e pelo Decreto supra sintetizado, o Ministério da Educação – MEC edita periodicamente Portarias com o objetivo de divulgar seus critérios para o repasse dessas verbas. O critério considerado pelas Portarias n.º 42, de 19 de março de 2007, e 57, de 4 de outubro de 2008 foram entabulados a partir dos resultados obtidos nos censos escolares realizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação – INEP/MEC dos anos de 2006 e 2007, respectivamente¹²⁶. Desse modo, a partir

¹²⁶ Em virtude da retificação efetuada no que tange aos resultados proclamados do censo escolar do ano de 2007, o Ministério da Educação – MEC resolveu por bem alterar o anexo da Portaria n.º 57 supracitada.

de coeficientes extraídos com base nos censos a distribuição de recursos é efetuada entre Estados, Municípios e Distrito Federal.

Essa exação e, em especial, a forma como o quantum arrecadado é distribuído está inserido na política pública recente que objetiva melhorar a qualidade do ensino, em especial o ensino básico e médico. Juntamente com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, apontamos o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB. O primeiro, como já pontuamos, é formado a partir do quantum arrecadado pelo salário educação e repartido da forma já explicitada, já os dois últimos são formados pelas quantias vinculadas constitucionalmente, no artigo 212, *caput* e §§s 1.º, 2.º e 3.º e mais as quantias especificamente destinadas pela União, nos termos da Lei n.º 11.494/2007.

Especificamente sobre o salário-educação podemos frisar que, inicialmente, foi uma tentativa de fazer incidir sobre as empresas a responsabilidade de custear direta ou indiretamente o ensino de seus funcionários e dependentes. Contudo, com a dicção clara da responsabilidade estatal de prover esse serviço na Constituição de 88, o referido tributo adquiriu a característica de tributo autônomo com destinação específica. Assim, por incidir sobre o total de remunerações pagas ou creditadas a qualquer título aos segurados empregados onera a folha de salários e incentiva a criação de empregos informais ou a margem de qualquer relação trabalhista, o que gera uma dependência ainda maior das prestações sociais por parte do Estado. A falta de preocupação com uma política redistributiva sob a ótica da tributação, assim como no FGTS, já evidenciado no tópico supra, aqui também é fator marcante.

2.3.1.2.3 *Contribuições ao Sistema S.*

O artigo 149, *caput*, da Constituição de 88, ao estabelecer a competência impositiva exclusiva da União para criar contribuição de interesse de categorias profissionais ou econômica fornece fulcro constitucional para a criação de onze

pela Portaria n.º 304, de 4 de setembro de 2008. Ressaltamos que o objetivo das alterações foi o de atualizar o conteúdo dos anexos de forma condizente com a alteração do resultado do censo mencionado.

contribuições que beneficiam diversas unidades. Tais unidades, que por motivos óbvios são comumente chamadas de “sistema S” são: INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; SESI – Serviço Social da Indústria; SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio; SESC – Serviço Social do Comércio; DPC – Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha; SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas; Fundo Aeroviário (fundo vinculado ao ministério da aeronáutica); SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural; SEST – Serviço Social de Transporte; SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte.

Boa parte do plexo legislativo que embasa tais exações são anteriores à Constituição atual (apenas o SEBRAE, SENAR, SEST e SENAT foram instituídos após a atual ordem constitucional). Em nossa opinião tais normas foram recepcionadas expressamente pela Constituição de 1988 e tem força de lei complementar em virtude do disposto no artigo 240 da Carta: “ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical”. Contudo, isso não afasta as severas críticas de parte da doutrina, que afirma a necessidade de lei complementar (SAAD, p. 141-142).

Podemos expor, de forma resumida, o plexo dessas onze exações e as principais características das entidades do sistema S no seguinte quadro sinóptico:

CONTRIBUIÇÕES COMPONENTES DO "SISTEMA S"			
ENTIDADE/CONTRIB. Lei de Criação	FINALIDADE	ALÍQUOTA E INCIDÊNCIA	ARREC. EM 98 (R\$ mil)
INCRA Lei nº 2.613, de 23/09/55	Aplicação na prestação de serviços sociais, no meio rural e em programas de aprendizado das técnicas do campo.	Contribuição Básica: 2,5% paga pelas indústrias relacionadas no art. 2º do Dec-Lei 1.146/70, inclusive cooperativas de cana-de-açúcar, laticínios, benefic. de café e de cereais.	241.013
SENAI Lei nº 4.048, de 22/01/42	Organização e administração de escolas de aprendizagem industrial, estendida às	1,0% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas do setor industrial aos empregados.	232.753

	de transporte e comunicações.		
SESI Lei nº 9.403, de 25/06/46	Organização e administração de escolas de aprendizagem industrial, estendida às de transporte e comunicações.	1,5% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas do setor industrial aos empregados e avulsos que prestem o serviço durante o mês.	299.063
SENAC Lei nº 8.621, de 10/01/46	Financiamento de atividades de organização e administração de escolas de aprendizagem comercial.	1,5% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas do setor industrial aos empregados e avulsos que prestem o serviço durante o mês.	311.009
SESC Lei nº 9.853, de 13/08/46	Aplicação em programas que contribuam para o bem estar social dos empregados e suas famílias, das empresas relacionadas.	1,0% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas comerciais aos empregados e avulsos que lhe prestem serviços.	615.261
DPC Lei nº 5.461, de 25/06/68	Financiamento de atividades de ensino profissional marítimo.	2,5% incidente sobre o total da remuneração paga pelas empresas vinculadas ao setor marítimo aos empregados e avulsos.	19.920
SEBRAE Lei nº 8.029, de 12/04/90	Aplicação em programas de apoio ao desenvolvimento das pequenas e micro empresas.	Alíquota básica : 0,3% sobre o total das remunerações pagas pelas empresas contribuintes do SESI/SENAI e SESC/SENAC aos seus empregados.	571.921
Fundo Aeroviário Dec. Lei nº 1.305, de 08/01/74	Financiamento de atividades de ensino profissional aeronáutico, de tripulantes, técnicos e de especialistas civis.	Alíquota básica: 2,5% incidente sobre o total de remuneração paga pelas empresas vinculadas ao setor aeroviário aos empregados e avulsos que lhe prestem serviço em cada mês.	35.622
SENAR Lei nº 8.315, de 23/12/91	Organização, administração e execução de ensino, da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural.	Alíquota básica: 2,5% incidente sobre o total de remuneração paga a todos os empregados pelas pessoas jurídicas de direito privado ou a elas equiparadas que exercem as atividades agroindustriais, agropecuárias, sindicatos, federações e confederações patronais rurais, empresa associativa sem produção rural, agenciadora de mão-de-obra rural.	38.773

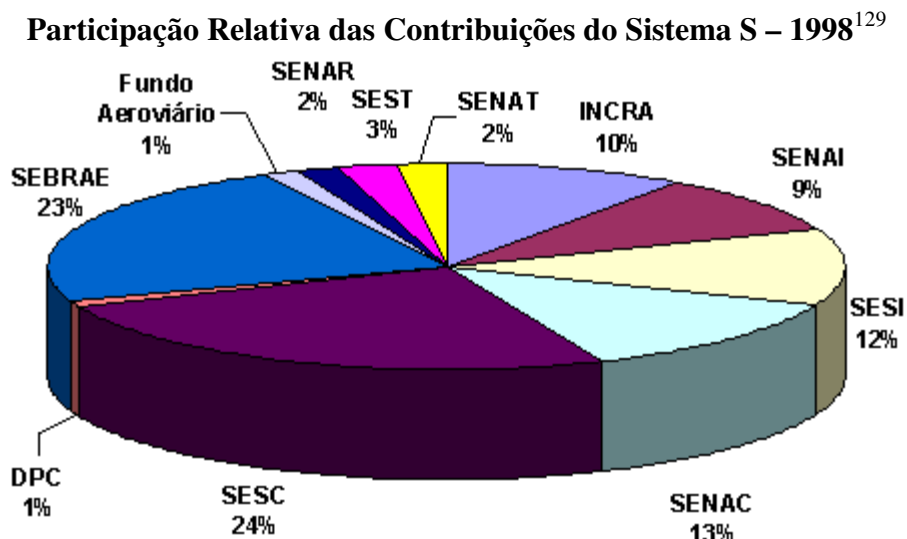
SEST Lei nº 8.706, de 14/09/93	Gerenciamento, desenvolvimento e execução de programas voltados à promoção social do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo, nos campos de alimentação, saúde, cultura lazer e segurança do trabalho.	1,5% calculado sobre o montante da remuneração paga aos empregados (no caso de empresa de transporte rodoviário) ou 1,5% calculado sobre o salário de contribuição previdenciária dos transportadores rodoviários autônomos.	45.289
SENAT Lei nº 8.706, de 14/09/93	Gerenciamento, desenvolvimento e execução de programas voltados à promoção social do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo, nos campos de alimentação, saúde, cultura lazer e segurança do trabalho.	1,0% calculado sobre o montante da remuneração paga aos empregados (no caso de empresa de transporte rodoviário) ou 1,0% calculado sobre o salário de contribuição previdenciária dos transportadores rodoviários autônomos.	45.289
TOTAL			2.478.516
Fonte: MPAS/Arrecadação da Previdência Social ¹²⁷			

Essas entidades desempenham papel importante na garantia de parcela dos direitos sociais, pois permitem acesso à educação, lazer e cultura à parte da população. Não à toa cogita-se em alterar as parcelas dessa distribuição e até o modelo impositivo atual. Alguns criticam o fato do empresariado gerir as receitas tributárias de forma parafiscal, já outros afirmam que a atual distribuição é injusta. A discussão acalorada surgiu na mídia em virtude da proposta de reforma do Sistema S feita pelo Ministério da Educação – MEC em meados de 2008 (BARBIERI, 2008), apoiada pelo Ministro Fernando Haddad, a qual estabelecia, entre outras modificações, premiações à unidades regionais de melhor desempenho. De fato, o tamanho desse orçamento, que envolve recursos compulsórios, justifica uma gestão mais democrática que alberga também a participação popular e, principalmente, medidas que garantam transparência à gestão e aplicação dos mesmos¹²⁸.

¹²⁷ RECEITA, 1999.

¹²⁸ A afirmativa de Cláudio Haddad, economista e diretor-presidente do IBMEC-São Paulo tem a sua dose de veracidade: “Tais recursos são compulsórios, o mínimo que se deveria esperar é uma total transparência e prestação de contas e, infelizmente, isso não é feito. O setor privado dá um mau

Analisando a distribuição das parcelas resultantes dessa exação temos o seguinte gráfico:



No que tange especificamente ao nosso tema, frisamos a situação impar que caracteriza tais exações: embora sejam arrecadas pelo serviço público federal (*in casu* o INSS), são integralmente repassadas a entidades cuja administração não se vincula ao governo. Assim, tais recursos não ingressam no Orçamento da União, mas são tributos que se prestam para a garantia de direitos sociais, o que enseja a necessária fiscalização e transparência na gestão e aplicação desses recursos.

2.3.1.3 Contribuições sociais para o financiamento da Seguridade Social

Aqui destinado item exclusivo para tratar das contribuições mais importantes sob a ótica quantitativa: as contribuições incidentes sobre folha de salário, sobre receita ou faturamento – COFINS, sobre o lucro – CSLL, a contribuição para o Programa de Integração Social – PIS, a contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, o seguro de acidente do trabalho – SAT e por fim a extinta

exemplo. Entrando nos sites do Sistema S não há uma única cifra, não tem balanços, documentos auditados, nada é divulgado. O projeto do governo é corajoso porque está mexendo numa caixa-preta. O sistema S é uma caixa-preta.” (BARBIERI, 2008).

¹²⁹ RECEITA, 1999.

contribuição provisória sobre movimentação financeira – CPMF. Nosso objetivo aqui será detalhar a afetação constitucional e legal dessas exações. Nosso principal objetivo aqui é pontuar, na legislação que institui e rege esses tributos, a destinação específica das receitas, e não entabular a incidência e materialidade dessas contribuições.

2.3.1.3.1 *Contribuição para o financiamento da Seguridade Social - COFINS*

Instituída pela Lei Complementar n.º 70, de 30 de dezembro de 1991, com fulcro no artigo 195, inciso I, alínea b, da Constituição de 88, a COFINS deu origem a infinitas demandas jurídicas e teses doutrinárias, especialmente no que tange ao conceito de faturamento¹³⁰. A bem da verdade, a COFINS surge com a alcunha de FINSOCIAL com o Decreto-lei n.º 1.940, de 25 de março de 1982, o qual objetivava, na forma do artigo 1.º do citado Decreto-lei, o custeio de investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação, justiça e amparo ao pequeno agricultor¹³¹. Com o advento da nova Constituição surge a necessidade de revisar essa exação à luz do artigo 195 e demais dispositivos constitucionais, o que resultou na edição da Lei Complementar n.º 70, na criação da COFINS e a respectiva extinção do FINSOCIAL.

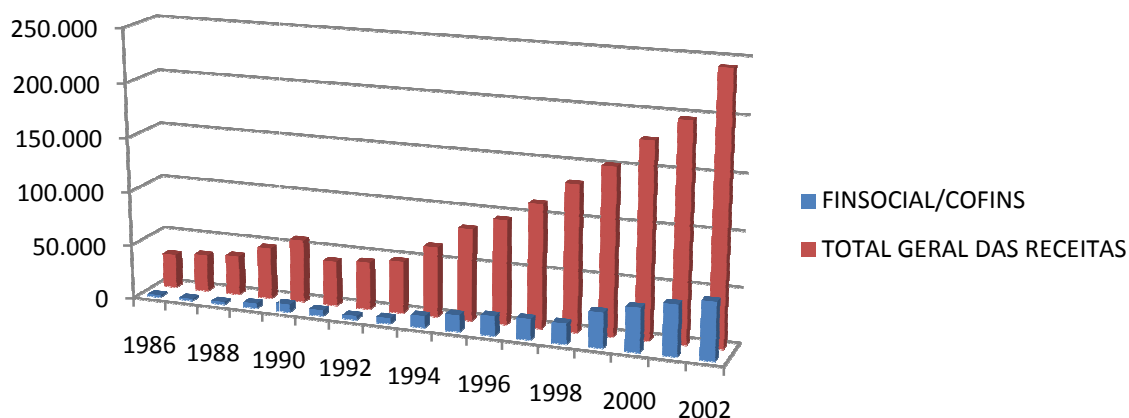
O legislador complementar ressalta o já previsto constitucionalmente no artigo 10 da Lei Complementar n.º 70, que estabelece: “O produto da arrecadação da contribuição social sobre o faturamento, instituída por esta lei complementar, observado o disposto na segunda parte do art. 33 da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, integrará o Orçamento da Seguridade Social”. Assim, fica claro que a nova legislação sofreu fortes influxos da dicção constitucional e se adequou à nova ordem constituída, alterando a destinação das receitas para a forma constitucionalmente entabulada.

De todos os tributos a COFINS foi, sem dúvida, a que representou maior aumento percentual em comparação com o total de receitas arrecadadas. Do total de

¹³⁰ A base de cálculo da COFINS é assunto complexo e muito discutido doutrinariamente desde a sua instituição e rediscutido com as modificações introduzidas pela Lei n.º 9.718, de 27 de novembro de 1998 e pela Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998. Observar, sobre os aspectos controvertidos dessa exação no que tange a possíveis vícios formais e materiais da legislação citada, José Eduardo Soares de Melo (2006, p. 199-232), e, sobre o conceito de faturamento, Geraldo Ataliba e Cléber Giardino (1986).

¹³¹ A palavra “justiça” não constava da dicção original do artigo 1.º do citado Decreto-lei, foi introduzida pela nova redação dada pela Lei n.º 7.611, de 8 de julho de 1987.

receitas arrecadadas pela União, a COFINS representou 17,36% em 2007 e 17,94% em 2008, figurando em segundo lugar nos tributos que mais arrecadaram, perdendo apenas para o Imposto de Renda, quando se considera este como um todo (RECEITA, 2008, p. 29)¹³². Contudo essa importância não era tão marcante à época de vigência do FINSOCIAL. De fato, verificamos que a importância comparada da COFINS no total de arrecadação é crescente, com demonstra o gráfico abaixo:



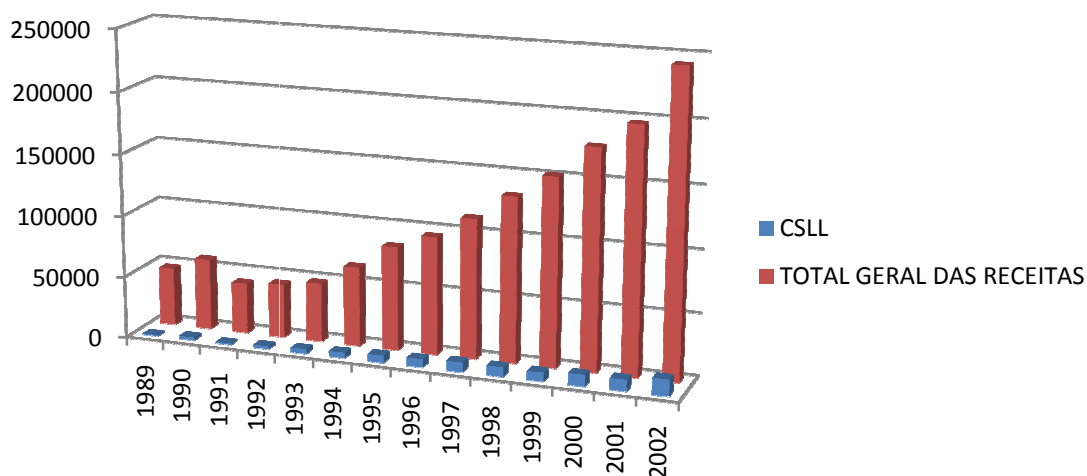
Em um cenário de arrecadação crescente, um aumento percentual comparativo em um tributo que representa parte considerável do total e cuja finalidade está adstrita a gastos com a seguridade social deveria significar um conseqüente aumento quantitativo e qualitativo nos produtos e serviços relacionados à saúde pública, assistência estatal e previdência do Regime Geral. Não obstante, esse não é bem o cenário vivenciado. Como abordaremos em momento próximo, parte considerável dessa arrecadação é destinada, já em fase de elaboração orçamentária, a finalidades diversas e outros montantes são desviados da finalidade constitucional originária na fase de execução orçamentária. Verificaremos isso ao abordar a Desvinculação das Rendas da União – DRU, nesse capítulo, e também na análise do orçamento da seguridade social, no próximo capítulo.

¹³² O imposto de renda, considerando todo o seu rol de incidências (pessoas físicas, jurídicas, retenção na fonte, etc.), arrecadou 26,38% em 2007 e 27,97% em 2008 do total, de janeiro a novembro. Os percentuais citados acima acerca da COFINS referem-se aos meses de janeiro à novembro de 2007 e 2008.

2.3.1.3.2 Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL

A Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL foi criada pela Lei n.º 7.689, de 15 de dezembro de 1988, com fulcro do disposto no artigo 195, inciso I, alínea c. A Lei citada define a materialidade do tributo (contribuintes, base de cálculo – resultado ajustado, presumido, arbitrado – e alíquota). Assim como o artigo 10 da Lei Complementar n.º 70 (instituidora da COFINS) supracitado, o artigo 1.º da Lei n.º 7.689 deixa claro que a CSLL é “destinada ao financiamento da seguridade social”, seguindo também os passos constitucionais.

A CSLL também representa percentual relevante na arrecadação pública da União. Representou 6,63% da arrecadação em 2008 e 5,88% em 2007 (RECEITA, 2008, p. 29) e, assim como a COFINS, apresenta uma participação percentual crescente, como é possível verificar no gráfico abaixo:



Aqui ressaltamos também o já asseverado acerca da COFINS, pois com a ampliação da arrecadação e a participação cada vez maior das contribuições sociais nesse crescimento, deveria haver um conseqüente incremento da seguridade social, materialmente considerada. As razões são as mesmas.

2.3.1.3.3 *Programa de Integração Social – PIS e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP*

A Constituição de 1967, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 estabelecida, no artigo 165, inciso V, que os trabalhadores teriam o direito de integração na vida e no desenvolvimento da empresa, com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão, assegurado constitucionalmente. A Lei Complementar n.º 7, de 7 de setembro de 1970 instituiu o PIS, com fulcro tanto no dispositivo constitucional supracitado quanto no artigo 21, § 1.º, que dava à União competência para criação de tributos residuais. Aqui cabe uma rápida afirmativa: originalmente o projeto de lei para instituição do PIS, enviado ao Congresso pelo Presidente da República era de lei ordinária¹³³, contudo, em virtude da possibilidade de se afastar a vedação à vinculação de receita a qualquer órgão, fundo ou despesa por lei complementar (artigo 62, § 2.º da Constituição de 1967 com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional n.º 1 de 1969), optou-se pelo diploma complementar.

Desse modo, pela Lei Complementar n.º 7 surgiu o PIS, contribuição destinada a um Fundo de Participação, que contaria, inicialmente, com deduções do imposto de renda (artigo 3.º, § 1.º da Lei Complementar n.º 7) e com recursos da empresa calculados sobre o faturamento (aqui temos a contribuição ao PIS propriamente dita) . Segundo o artigo 7.º da referida Lei Complementar a participação individual do empregado no Fundo será processada através de uma caderneta individual da seguinte maneira: (i) 50% (cinquenta por cento) do valor destinado ao Fundo será dividido em partes proporcionais ao montante de salários recebidos no período; (ii) os 50% (cinquenta por cento) restantes serão divididos em partes proporcionais aos quinquênios de serviços prestados pelo empregado. Inicialmente, pelas disposição da Lei Complementar citada, o saque do Fundo seria feito individualmente pelo trabalhador em circunstâncias específicas definidas na Lei, como aquisição de casa própria, casamento, aposentadoria, invalidez, ou, em caso de morte, pelos dependentes ou sucessores.

O Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP surgiu quase que concomitante com o PIS, pela Lei Complementar n.º 8, de 3 de dezembro de

¹³³ Mensagem n.º 258, de 20 de agosto de 1970. *Diário do Congresso*, Seção II, de 22.08.1970, p. 3.471.

1970, nas mesmas circunstâncias históricas e por lei complementar pela mesma razão. Aqui se trata também de uma medida de isonomia: garantido um fundo para os trabalhadores da iniciativa privada seria necessário criar também um fundo para os empregados públicos. A regulamentação inicial dada ao PASEP pela Lei Complementar mencionada é espelhada no tratamento do PIS, com a exceção de que os contribuintes do PASEP são órgão públicos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). As contribuições foram recebidas pelo Banco do Brasil e distribuídas aos servidores em atividade, civis e militares, da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, bem como da administração indireta e fundações de forma idêntica ao disposto no artigo 7.º da Lei Complementar n.º 7 (Lei que instituiu o PIS, exposta no parágrafo anterior), disposta no artigo 5.º da Lei Complementar n.º 8 (Lei do PASEP).

Ambos os Programas constituem um Fundo individual, em nome do trabalhador (de forma próxima ao FGTS), administrado pela Caixa Econômica Federal – CEF, que renderá juros mínimos fixados pelo Conselho Monetário Nacional. A CEF pode utilizar livremente os valores depositados (diferentemente do FGTS), mas se responsabiliza pelos aportes e pelos rendimentos mínimos fixados pelo Conselho Monetário Nacional.

Instituiu-se a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (Decreto n.º 76.900, de 1975), a ser preenchida pelas empresas, contendo elementos destinados a suprir as necessidades de controle, estatística e informações das entidades governamentais da área social, especialmente no tocante ao cumprimento da legislação relativa ao PIS-PASEP, dentre outras. A Lei Complementar n.º 26, de 11 de setembro de 1975 unificou os dois programas chamando-os de PIS/PASEP, mantém-se as contas individuais, mas acrescentou o benefício de um salário mínimo aos participantes do programa há pelo menos cinco anos ao final de cada exercício financeiro (parágrafo único do artigo 2.º da Lei Complementar n.º 26), denominado abono anual. Ademais, além das hipóteses de saque mencionadas nas Leis Complementares n.º 7 e 8, foi introduzida a possibilidade de saque da correção de 3% sobre o saldo constituído ou do resultado das operações financeiras efetuadas pelo Fundo anualmente pelo beneficiário do Programa. Aqui temos que o rendimento mínimo passa a ser de 3%, sem a possibilidade de interferência do Conselho Monetário Nacional na correção das cadernetas.

Após, o PIS/PASEP passou por diversas modificações que alteraram a sua sistemática tributária, teve sua constitucionalidade questionada por diversas vezes, tanto doutrinariamente quanto pela jurisprudência (MELO, 2003, p. 240-258). A principal alteração vem com o artigo 239 da Constituição de 88, que estabelece claramente, em seu *caput*, a vinculação do montante arrecadado pelo PIS/PASEP ao programa seguro-desemprego e abono salarial. A partir da Constituição de 1988 encerra-se a constituição de conta individualizada com possibilidade de saque em situações específicas (artigo 239, § 2.º, da Constituição de 88). O montante é destinado a um fundo para pagar o abono e o seguro-desemprego e pelo menos 40% desses recursos serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor (artigo 239, § 1.º, da Constituição de 88).

Complementarmente, procedeu-se a regulamentação do dispositivo constitucional, mediante Leis n.º s 7.859, de 1989, e 7.998, de 1990, que especificamente dispuseram o quanto segue: "É assegurado o recebimento de Abono Salarial no valor de um salário mínimo vigente na data do respectivo pagamento, aos empregados que: (i) tenham percebido de empregadores que contribuírem para o Programa de Integração Social - PIS ou Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público PASEP, até 2 (dois) salários mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado e que tenham exercido atividade remunerada pelo menos durante 30 (trinta) dias no ano-base; (ii) estejam cadastrados há pelo menos 5 (cinco) anos no Fundo de Participação PIS/PASEP ou no Cadastro Nacional do Trabalhador. Também no caso de beneficiários integrantes do Fundo de Participação PIS/PASEP, serão computados no valor do Abono Salarial os rendimentos proporcionados pelas respectivas contas individuais."

O montante arrecadado a título de PIS/PASEP é destinado atualmente, conforme a dicção do artigo 10 da Lei n.º 7.998 de 1990, ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. A gestão do FAT cabe ao seu Conselho Deliberativo – CODEFAT, cujos membros são nomeados pelo Ministro do Trabalho, com a necessária participação de representantes dos trabalhadores indicados pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores. São diversas as atribuições do CODEFAT elencadas nos incisos do artigo 19 da Lei n.º 7.998, da qual destacamos a competência para elaborar proposta orçamentária e fiscalizar a aplicação dos recursos do FAT.

Analisando o último relatório de gestão do FAT divulgado (MINISTÉRIO, 2007), relativo ao ano de 2006 podemos apontar que se buscou seguir as metas fixadas pelo Plano Plurianual – PPA 2004-2007. Seguindo o entabulado constitucionalmente, as aplicações do FAT deverão seguir para implementação de ações orçamentárias (60%), fixadas na Lei Orçamentária Anual da União – LOA, e para aplicações financeiras na modalidade Depósitos Especiais (40%), financiando projetos de geração de emprego e renda.

De fato, a problemática aqui é grave. Parcela significativa do montante destinado para ações orçamentárias financia projetos de qualificação de mão-de-obra (cursos profissionalizantes, inclusão digital, etc.) promovidos pelo Ministério do Trabalho, que destina as verbas a prefeituras e governos estaduais que por sua vez contratam os serviços de qualificação em cooperação com sindicatos, centrais e confederações. Pelo menos uma operação da Polícia Federal deflagrou esquema de corrupção envolvendo o BNDES e a aplicação de parcela do FAT¹³⁴.

O fato é que o PIS/PASEP surgiu como forma de constituir patrimônio para o trabalhador da iniciativa pública e privada, atuando, no caso específico do PIS, também como uma forma de participação nos lucros da empresa. Hodiernamente é uma tributação destinada a um fundo denominado FAT destinando-se a financiar programas de desenvolvimento e se destina a pagar as parcelas do abono anual e seguro-desemprego.

A mesma problemática afirmada anteriormente no que tange ao FGTS pode ser encontrada também no PIS/PASEP. A disposição programática encontrada no artigo 7.º, inciso XI, de participação do empregado nos lucros ou resultados da empresa, continua sem qualquer efetividade legal. Por outro lado, a tributação que anteriormente destinava-se ao empregado, para formação de seu patrimônio, hoje se destina ao governo, que a aplica em programas de geração de emprego, financiamentos específicos ou em programas assistenciais (abono salarial) ou previdenciários (seguro-desemprego).

O próprio abono salarial não é solução equânime e não atinge às finalidades da assistência social da forma como esta foi entabulada nos artigos 203 e seguintes da Constituição de 88. Só beneficia os funcionários e empregados públicos e parcela dos

¹³⁴ Foi notícia recente na mídia a investigação da Polícia Federal que apontou o envolvimento do Deputado Federal Paulo Pereira da Silva, do advogado de São Paulo Ricardo Tosto, então Conselheiro do BNDES e Luiz Fernando Emediato, Conselheiro do CODEFAT. Tratava-se de ação policial que investigava a destinação de empréstimos para o financiamento de atividade de desenvolvimento operadas pelo BNDES com os montantes do FAT (LOYOLA, 2008).

trabalhadores da iniciativa privada (os que ostentam trabalho formal – com relação de emprego formal – nas empresas contribuintes). Não há nexos lógicos entre o recebimento do benefício e necessidade fática. Apesar da limitação de dois salários mínimos em média para o recebimento do abono apontar para certa hipossuficiência econômica, o próprio fato do beneficiário ostentar vínculo empregatício, dentro dos atuais paradigmas sociais do Brasil contemporâneo, nos faz crer que não há aqui nenhuma finalidade redistributiva, que é papel central da assistência social.

O que afirmamos é que a invés de abono deveria haver uma rede de assistência que de fato ampare o cidadão em caso de necessidades extremas e uma rede de previdência que ampare o trabalhador caso o trabalho lhe falte. O abono não cumpre função distributiva e a incidência do PIS/PASEP, por ter como base de cálculo a “receita bruta” (faturamento) é também repassada ao consumidor de produtos e serviços. Isto é, apesar de juridicamente a contribuição ao PIS/PASEP ser sobre a receita sua incidência econômica se dá sobre o consumo. Considerando que os trabalhadores, em especial os trabalhadores de menor renda, gastam boa parte ou a totalidade de seus rendimentos em despesas de consumo, são eles mesmos que, percentualmente, mais contribuem para o programa que deveria ampará-los.

Já no que tange ao seguro-desemprego, esse surgiu apenas por intermédio do Decreto-lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986, embora já se encontrasse previsão constitucional desde 1946. Após a Constituição de 88 o seguro-desemprego passa a ser financiado pelos recursos do FAT, da mesma forma que o abono anual, regulamentado também pela Lei n.º 7.998. Após a promulgação da Lei n.º 8.900, de 30 de junho de 1994, o seguro-desemprego amplia sua abrangência e o número de parcelas passa a ser maior (até 5 parcelas).

O programa de seguro-desemprego, além de pagar as parcelas aos dispensados sem justa causa que ostentavam vínculo formal de trabalho, financia os seguintes programas sociais: (i) Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER; (ii) Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF; (iii) Programa de Expansão do Emprego e Melhora da Qualidade de Vida do Trabalhador – PROEMPREGO.

A principal crítica que se deve fazer ao seguro-desemprego é a mesma que já pontuamos acerca do FGTS: não existe no Brasil, ainda, efetividade à norma constitucional

que instituiu a garantia de emprego. Acreditamos que não basta garantir uma subsistência mínima ao trabalhador dispensado sem justa causa, deve-se sim fazer valer o dispositivo constitucional que impõe a garantia de emprego.

2.3.1.3.4 *Seguro de Acidente do Trabalho – SAT*

A contribuição ao seguro de acidente do trabalho – SAT, surge com a Lei n.º 6.367, de 19 de outubro de 1976, e a Constituição de 1988 consignou como direito dos trabalhadores o seguro contra acidente de trabalho a cargo do empregador (artigo 7.º, inciso XXVIII) e também a cobertura previdenciária em caso de doença, invalidez e morte, inclusive quando resultantes de acidente do trabalho. O Plano de Custeio da Seguridade Social (Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991) regulamenta a incidência do SAT no seu artigo 22, inciso II.

As alíquotas do SAT, segundo determina o Plano de Custeio da Seguridade Social, seguem valores crescentes de acordo com o risco da atividade envolvida, incidindo sobre todas as remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos (1% para risco leve, 2% para médio e 3% para risco considerado grave). Aqui temos uma clara proporcionalidade extrafiscal (CALCIOLARI, 2007). Os conceitos legais de risco leve, médio e grave são pontuados atualmente pelo Decreto n.º 3.048, de 6 de maio de 1999, no seu artigo 202¹³⁵.

Ademais, existe ainda a possibilidade de ampliação dessa alíquota em 6%, 9% ou 12% se a atividade exercida pelo segurado a serviço da empresa der ensejo à aposentadoria por especial (artigo 202, § 1.º, do Decreto 3.048). Pelo Decreto n.º 6.042, de 12 de fevereiro de 2007, criou-se o Fator Acidentário de Prevenção – FAP, que é um multiplicador variável num intervalo de 0,5 a 2, a ser aplicada à respectiva alíquota, possibilitando descontos de 50% até aumentos de 100%, aplicável em razão do

¹³⁵ O referido dispositivo foi acoimado de fortes críticas doutrinárias (MELO, 2006, p. 270) e também jurisprudenciais (Resp n.º 169.251-RS, STJ, 2.ª turma, Ministro Ari Pargendler, DJU-2 19.04.1994, p. 114), principalmente pelo fato da lei não estabelecer critério firme para o conceito de risco, o que daria ao executiva amplitude legal excessiva, injustificável diante da estrita legalidade que vigora no Direito Tributário. A solução foi a instituição do Fator Acidentário de Prevenção – FAT, como pontuaremos, mas essa solução também não é imune à críticas.

desempenho da empresa em razão de índices acidentários cuja metodologia é elaborada pelo Conselho Nacional da Previdência Social (artigo 202-A do Decreto 3.048).

Embora o artigo 57, § 6.º, do Plano de Benefícios da Seguridade Social (Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991) afirme claramente que o benefício intitulado aposentadoria especial será financiado com os recursos do SAT e a próprio Plano de Custeio reafirme tal vinculação, não há nenhum fundo específico destinado a administrar os recursos provenientes do SAT, que integram, assim, o orçamento da seguridade social.

De fato, a característica extrafiscal do SAT mostra-se ainda mais candente com a introdução do FAP, que busca, por intermédio de descontos e aumento de alíquotas, valorizar empresas com índices acidentários menores. Não há qualquer relação entre a ampliação ou redução no custeio das aposentadorias especiais com o aumento de alíquotas e nem dispositivos que garantam utilização exclusiva dos recursos dos SAT para pagamento de aposentadorias especiais.

A proteção ao trabalho digno, imperativo constitucional, faz derivar também a necessidade de prevenção aos acidentes de trabalho, notadamente no chamado Direito Tutelar do Trabalho. Mas não só, também por intermédio da tributação, na modalidade extrafiscal, condutas que inicialmente poderiam ser consideradas economicamente interessantes, mas com determinado risco ao trabalhador, com a aplicação de alíquotas progressivas e extrafiscais tornam-se desinteressantes, privilegiando-se não só a dignidade humana no trabalho, mas também a ordem econômica da forma como entabulada no artigo 170 da Constituição de 88.

2.3.1.3.5 *Contribuições Previdenciárias*

O disposto no artigo 195, inciso I, alínea a, inciso II e inciso IV da Constituição de 88 dá embasamento para a criação das contribuições do trabalhador, do empregador, a contribuição sobre folha de salários e a contribuição sobre a receita de concursos e prognósticos, regulamentadas pelo Plano de Custeio da Seguridade Social (Lei n.º 8.212), costumeiramente chamadas de contribuições previdenciárias.

Embora tais contribuições (assim como a contribuição ao SAT) sejam regulamentadas por uma norma intitulada “Plano de Custeio da Seguridade Social” não se

pode afirmar que tais contribuições são exclusivamente previdenciárias. De fato, com a introdução da Emenda 20 e a necessidade insculpida no artigo 201 da Constituição de 88 do equilíbrio financeiro e atuarial das contas da previdência não há nenhum dispositivo específico no Plano de Custeio que atrele o quantum arrecadado a título de contribuições previdenciárias aos gastos previdenciários. O que ocorre é uma vinculação constitucional dos montantes arrecadados a título de contribuição social a gastos com a seguridade social.

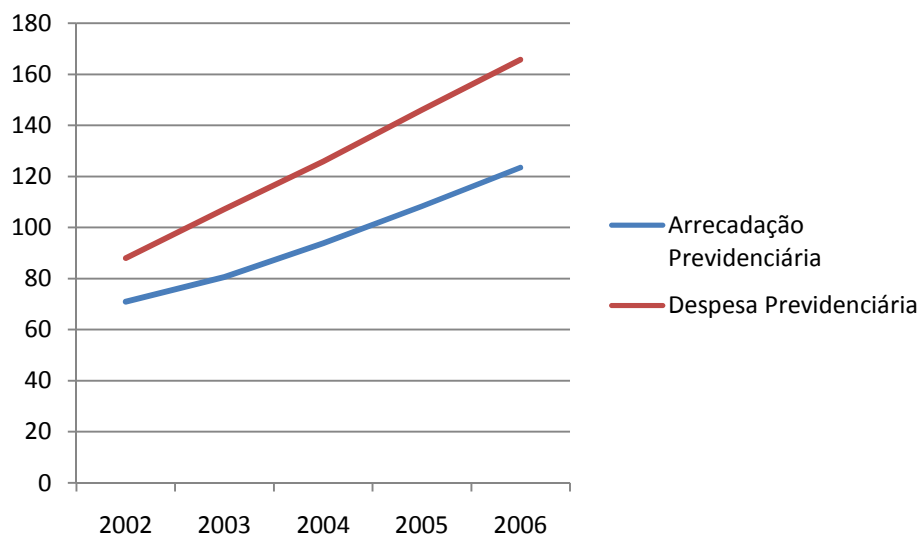
Os artigos 10 e 11 do Plano de Custeio, ao elencarem as fontes financeiras responsáveis pelo custeio do sistema de seguridade social, reafirmam o entabulado constitucionalmente, com a participação de todas as contribuições sociais e recursos adicionais dos orçamentos da União, dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Exemplificativamente, no ano de 2005 a receita previdenciária líquida foi de R\$ 108.434 milhões e o gasto com benefícios previdenciários foi de R\$146.010,1 milhões. Já em 2007 a arrecadação foi de 123.520,2 milhões e o gasto de R\$ 165.585,3 milhões (ANFIP, 2007, p. 11). Com base nesses cálculos o Governo afirma a existência de um déficit previdenciário, pois o montante arrecadado a título de contribuições previdenciárias é inferior ao pagamento de benefícios previdenciários. Contudo, como já afirmamos, não há nenhum dispositivo que afirma a vinculação dessas contribuições a gastos previdenciários.

Analisando esses números e o suposto déficit teríamos a seguinte tabela (ANFIP, 2007, p. 19):

Contas da Previdência	2002 (R\$ bi)	2003 (R\$ bi)	2004 (R\$ bi)	2005 (R\$ bi)	2006 (R\$ bi)
Arrecadação líquida	71	80,7	93,8	108,4	123,5
Despesas com benefícios	88	107,1	125,8	146	165,6
Pagos pelo INSS	88	106,1	122,7	141,9	161,3
Condenações judiciais	-	1	3	4,1	4,3
Resultado previdenciário (R\$ bi)	(17)	(26,4)	(32)	(37,6)	(42,1)
Resultado previdenciário (% PIB)	1,15	1,55	1,65	1,75	1,81

De fato, tanto a arrecadação quanto a despesa previdenciária cresceram nesses anos recentes, mas a taxa de crescimento dos gastos foi superior, conforme evidencia-se no gráfico a seguir¹³⁶:



Segundo estudos do IPEA (2006, 2007), a principal razão para o desempenho inferior é a taxa de empregabilidade formal, que apresentava uma diferença comparativa até 2005 e em 2006 apresentou alta comparativa (o que explica a taxa de crescimento da arrecadação ser superior à taxa de crescimento dos gastos previdenciários em 2006). Já a ampliação dos gastos previdenciários se deu principalmente em razão da ampliação do valor real do salário-mínimo (valor mínimo de benefício) e pela revisão feita em quase todos os benefícios previdenciários em razão da aplicação de índices equivocados em anos anteriores.

Assim, somente quando apresentados os valores arrecadados apenas a título das contribuições previdenciárias e comparando-os com os valores gastos com previdência fica possível o discurso do déficit previdenciário. Mediante uma análise global, que integre todas as formas de custeio da Seguridade Social e apresente os gastos específicos nessa seara o superávit será claro. Teceremos melhores considerações sobre esse tema, tendo como base o aqui exarado, no próximo capítulo.

¹³⁶ Em bilhões de reais, fonte: ANFIP 2007.

2.3.1.3.6 *A extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira - CPMF.*

A Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF surgiu como substituto do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF, criado em 17 de março de 1993 pela Emenda Constitucional n.º 3 e que incidiu de meados de 1993 até 31 de dezembro de 1994. Considerando as alegações de inconstitucionalidade feitas doutrinariamente e prevendo a possibilidade de controle concentrado de constitucionalidade (impostos com a mesma base de cálculo, cobrado no mesmo ano de sua criação), surge a proposta da CPMF, contribuição cujo montante integral seria destinado ao Fundo Nacional da Saúde, pela Emenda Constitucional n.º 12, de 15 de agosto de 1996. A situação caótica da saúde pública era a principal razão veiculada pelo Governo para a criação do novo tributo. O então Ministro da Saúde Adib Jatene, médico paulista, evidenciava que o panorama da saúde pública só poderia melhorar com aporte de capital e criação desse novo tributo.

A característica provisória da CPMF, criada com prazo certo de encerramento (dois anos), foi afastada a princípio, pois a Emenda Constitucional n.º 21, de 18 de março de 1999, prorrogou novamente o prazo por 36 meses (três anos), agora com alíquotas decrescentes em razão da proximidade do encerramento dessa contribuição. Também pela Emenda Constitucional n.º 21 a destinação dos recursos da CPMF foi alterado. A partir do ano de 2000 o resultado arrecadatório obtido com a ampliação da alíquota seria destinado à Previdência Social. A Emenda Constitucional n.º 31, de 14 de dezembro de 2000, que instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, criou um adicional de 0,08% na alíquota da CPMF, destinado ao Fundo recém criado.

Próximo ao encerramento do prazo imposto pela Emenda Constitucional n.º 21, nova prorrogação se deu com a Emenda Constitucional n.º 37, de 12 de junho de 2002, estabelecendo a cobrança da CPMF até 31 de dezembro de 2004. Próximo ao fim desse novo prazo, evidenciamos nova prorrogação, até 31 de dezembro de 2007, pela Emenda Constitucional n.º 42, de 31 de dezembro de 2003.

O fim da CPMF se deu com um “racha” na base governista do Congresso (GIRALDI, 2007). O governo, embora se esforçasse, não conseguiu quórum suficiente para a nova prorrogação da CPMF e, na madrugada de 13 de dezembro de 2007 a prorrogação foi descartada pelo Congresso e a cobrança da CPMF acabou junto com o ano de 2007.

A continuidade do caos na saúde pública levou os parlamentares da base governista proporem novas soluções. A primeira trata-se de um projeto de lei que buscava a vinculação de dez por cento (10%) do total bruto de receitas da União para a saúde¹³⁷. A possibilidade de uma nova vinculação e o engessamento do orçamento da União foram as razões mais prováveis do descarte dessa primeira solução.

Outra proposta, essa com mais chances de aprovação, vincula os percentuais de gastos com a saúde ao PIB e cria a Contribuição Social para a Saúde – CSS (a bem da verdade, ressuscitando a extinta CPMF)¹³⁸. O paradoxo fica evidente. Considerando a dificuldade clara de subjetivação dos direitos sociais e, com especial atenção à saúde, decidiu-se criar uma nova vinculação sem que se atente minimamente ao cumprimento das vinculações pré-existentes. Preocupados com uma vinculação de dez por cento da receita bruta, propõem uma menor (de acordo com o PIB) e um novo tributo (que por sinal existiu até tempos recentes e com severas críticas¹³⁹).

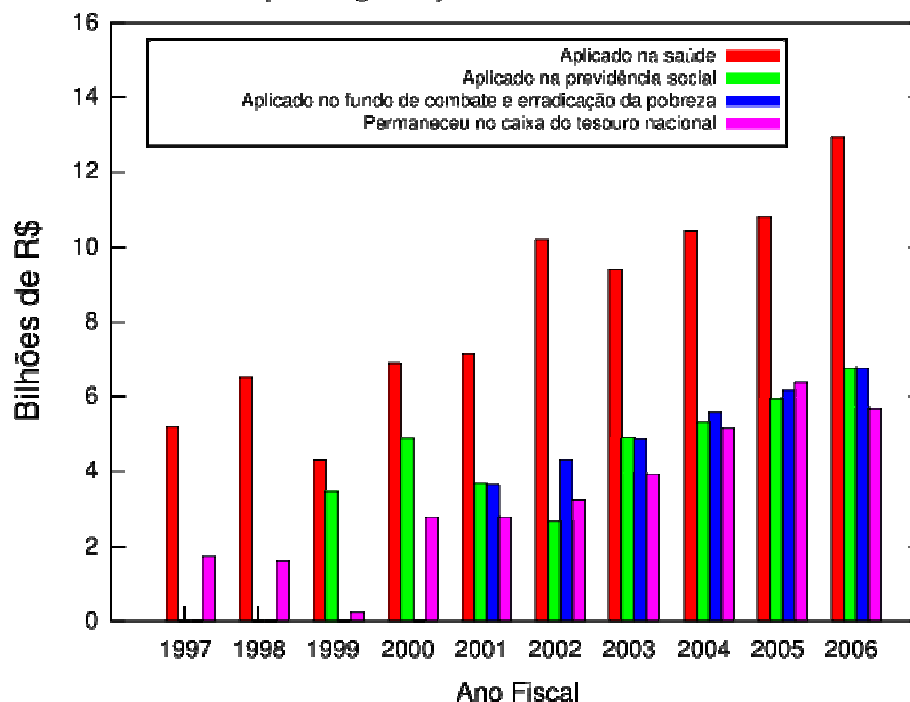
O gráfico a seguir demonstra a destinação dos recursos arrecadados a título de CPMF que, como podemos observar, não seguiu a destinação estrita determinada constitucionalmente (UNAFISCO, 2007, p. 11):

¹³⁷ Fazemos referência ao Projeto de Lei 306/2008, apresentado em 12.05.2008 pelo Senador do PT pelo Acre Tião Viana. O objeto desse projeto é regulamentar o artigo 198, §§ 2.º e 3.º da CF/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 29 e dispunha originalmente em seu artigo 2.º, *caput*, o que segue: “A União aplicará anualmente, em ações de serviços públicos de saúde, no mínimo, o montante equivalente a dez por cento de suas receitas correntes brutas, nos termos do § 1.º do art. 11 da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, constantes de anexo à lei orçamentária anual referente às receitas dos orçamentos fiscais e da seguridade social, excluídas as restituições tributárias, e observado o disposto no § 3.º”.

¹³⁸ Referimo-nos aqui ao Substitutivo ao Projeto de Lei citado na nota supra de relatado pelo Deputado Federal Pepe Vargas, do PT do Rio Grande do Sul. Sobre a vinculação das receitas às ações de saúde dispõe o artigo 5.º desse Substitutivo: “A União aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo o montante correspondente ao valor empenhado, apurado nos termos desta Lei Complementar, no exercício financeiro anterior, acrescido de, pelo menos, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto – PIB, ocorrido entre os dois exercícios financeiros imediatamente anteriores ao ano em que se referir à lei orçamentária.” Sobre a instituição da CSS, ela se apresenta de forma muito próxima da extinta CPMF (artigos 12 de seguintes desse Substitutivo), com objetivo de servir como fonte adicional de recursos à saúde (conforme inciso II do artigo 1.º desse Substitutivo).

¹³⁹ Observar, nesse sentido, as críticas de Marcia Melare (1996).

Aplicação por setor da CPMF



A extinta CPMF, que surgiu como a solução necessária para os problemas da saúde pública no Brasil, não solucionou o problema, embora parcelas importantes dessa arrecadação fossem de fato destinadas à saúde. Na sua última configuração, a CPMF incidia sobre as movimentações financeiras com uma alíquota de 0,38%, dos quais 0,20% deveriam ser destinados à saúde, 0,10% à previdência social e 0,08% ao Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza. Essa imposição constitucional, que integrava o ADCT, foi parcialmente descumprida em virtude das desvinculações que analisaremos no próximo tópico.

2.4 A Desvinculação das Rendas da União - DRU.

A medida de desvinculação das rendas da União tem como fundamento a manutenção do equilíbrio das contas do Governo Federal e também garantir uma

flexibilidade maior dos gastos públicos federais, e, em especial, possibilitar o pagamento de serviços da dívida externa¹⁴⁰.

A esta situação soma-se o comportamento da União de, para cobrir o déficit em suas contas e garantir o pagamento dos serviços da dívida, aumentar a carga tributária quase exclusivamente por meio das contribuições. Assim, a parcela destinada aos Estados, Municípios e ao Distrito-Federal por meio de Fundo de Participação fica prejudicada, verdadeiro atentado ao modelo federalista constitucionalmente posto. Ademais, as vinculações efetuadas antes da Emenda Constitucional n.º 21 abrangiam também os recursos destinados aos outros entes federativos.

A desvinculação iniciou-se com a criação do Fundo Social de Emergência, com a Emenda Constitucional de Revisão n.º 1, de 31.º de março de 1994, que inclui os artigos 71, 72 e 73 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Tal Fundo, instituído nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, tem o objetivo de sanear as contas da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais da prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social.

Integravam esse Fundo o produto da arrecadação o imposto de renda retido na fonte sobre os pagamentos efetuados pela União, suas autarquias e fundações, parcela do ITR, parcela do IOF, parcela do produto resultante da elevação da alíquota da contribuição social sobre o lucro, vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União (excetuando-se os já citados).

Após o decurso do prazo da Emenda Constitucional de Revisão n.º 1, a União promulgou a Emenda Constitucional n.º 10, em 4 de março de 1996, com a mera finalidade de prorrogar, retroativamente, o prazo de vigência do Fundo, que agora passava a ter o nome de Fundo de Estabilização Fiscal. Tal Emenda também ampliou a desvinculação, abrangendo os tributos já instituídos e os que vierem a ser instituídos. Após, com a

¹⁴⁰ “Um traço marcante do orçamento no Brasil é o excesso número de vinculações – transferências constitucionais para Estados e Municípios, manutenção do ensino, seguridade social, diversas receitas próprias das entidades, etc. Mais ainda, este é um processo que cresceu nos últimos anos. Estas vinculações somadas a gastos em boa medida incompressíveis - pessoal, benefícios previdenciários, etc - tornam o processo de alocação de recursos extremamente rígido, dificultando a capacidade do governo federal de, junto com o Congresso, atender as prioridades de forma dinâmica, já que estas mudam ao longo do tempo.” (TAVARES, 2004).

Emenda Constitucional n.º 17, de 22 de novembro de 1997, prorroga-se novamente, também retroativamente, o Fundo de Estabilização Fiscal até 31 de dezembro de 1999.

A Emenda Constitucional n.º 27, de 21 de março de 2000, insere o artigo 76 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando a figura da Desvinculação de Receitas da União. Esta inovação constitucional simplificou a redação das desvinculações, possibilitando que vinte por cento do produto arrecadado a título de imposto, de contribuições sociais e de intervenção do domínio econômico, de competência da União, instituídas ou que vierem a ser criadas, mais os respectivos acréscimos.

Aqui, ao menos, podemos notar a preocupação em reduzir as ofensas ao pacto federativo, estabelecendo que ficariam fora das vinculações as transferências decorrentes dos artigos 153, § 5.º, 157, inciso I, 158, incisos I e II, e 159, inciso I, alíneas a e b, e inciso II. Também os recursos destinados ao combate das desigualdades regionais, pelo artigo 159, inciso I, alínea c, continuam vinculados. Também as verbas referentes ao salário educação, pelo artigo 212, § 5.º, continuam vinculadas. Recentemente (20 de dezembro de 2007) a Mesas Diretoras do Senado e da Câmara promulgaram a Emenda Constitucional n.º 56 que prorroga o prazo de duração dessa desvinculação 31 de dezembro de 2011¹⁴¹.

A desvinculação de rendas da União, por possibilitar a aplicação dos recursos arrecadados a título de contribuições sociais em finalidade diversa daquela que motivou sua instituição enseja, para alguns, repetição do indébito e até a oposição em fase da cobrança. Nesse sentido Mizabel Derzi (BALEIRO, 1996, p. 598) salienta:

O contribuinte pode opor-se à cobrança de contribuição que não esteja afetada aos fins, constitucionalmente admitidos; igualmente poderá reclamar a repetição do tributo pago, se, apesar da lei, houver desvio quanto à aplicação dos recursos arrecadados.

¹⁴¹ Como de costume, um “acordão” político entre os Poderes Legislativo e Executivo iriam decidir, no bojo de uma mesma Proposta de Emenda Constitucional, a prorrogação da DRU e da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira). No final ano de 2007, a frágil base governista no Senado teve dificuldade para conseguir maioria parlamentar. Para tanto optou-se pela estratégia de desvincularem ambas as prorrogações em propostas separadas, o que facilitaria a aprovação. O resultado final foi a rejeição da prorrogação da CPMF e a aprovação da DRU (Fonte: *Agência Brasil*, 20.12.2007, Disponível em <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/12/20/materia.2007-12-20.5740616161/view>>, Acesso em 22.11.2008.

Também a doutrina espanhola tem concluído que a destinação constitucional que afeta as contribuições integra o estatuto do contribuinte, cabendo-lhe a repetição diante da prova de comprovada predestinação nos tributos finalísticos (BEREJO). No Brasil esta doutrina tem encontrado eco. Assim, sustenta-se a ilegitimidade da exação pelo gasto público (BOTELHO, 1994).

Não concordamos com a assertiva. O ato do ordenador de despesas de destinar quantia arrecada com finalidade específica para fins diversos não afeta a constitucionalidade ou legalidade da lei que instituiu a exação. A inconstitucionalidade reside, exclusivamente, no ato administrativo ou nas disposições orçamentárias que não obedecem a afetação constitucional. É caso de responsabilização do gestor da coisa pública, não de repetição do indébito ou de oposição em face da cobrança.

Ademais, destinadas as verbas para finalidade diversa da social e admitida a possibilidade de repetição, haverá uma redução significativa da quantia a ser investida na área social, o que prejudicaria ainda mais a índole finalística das contribuições sociais.

Ante o exposto, concluímos que as contribuições sociais são instrumentos eleitos pela Constituição de 1988 para intervenção na ordem social, na busca de uma sociedade livre, justa e solidária. Na ordem tributária, as contribuições sociais têm características de impostos, atuando na redistribuição de renda, orientadas pelo princípio da capacidade contributiva. Sobre o papel do Sistema Tributário Nacional em promover a distribuição de renda e a função efetiva da capacidade contributiva e da progressividade nesse âmbito já tivemos a oportunidade de salientar que

A dignidade pessoa humana posta como fundamento do Estado, a erradicação da pobreza e o bem estar geral constituindo objetivos fundamentais a serem alcançados e o fato da necessidade de se assegurar uma existência digna a todos através da ordem econômica devem ser levados em consideração. Esses fins juridicamente postos, dentro do dirigismo constitucional, não podem ser desprezados para efeito dessa interpretação. A imposição constitucional desses fins e a interpretação deles à vista dos valores, conforme singelamente expusemos, impõe dicção não meramente optativa ao § 1.º do artigo 145 da Constituição. A necessidade de se impor uma justiça distributiva não é meramente orçamentária, mas também tributária. Isso não quer dizer uma necessária guinada a concepções de índole solidária mais extremada da forma como posta por alguns teóricos franceses. A adoção de modelos mais ou menos solidários deve levar em conta não só os pontos aqui salientados, mas também a sistemática de alguns tributos

(mormente as contribuições sociais, no nosso sistema). A visão de uma justiça social, mesmo em sua modalidade distributiva, não se choca com a concepção de justiça fiscal. Critérios progressivos, quando regularmente aplicados, não afetam a relação de igualdade na tributação e contribuem para uma efetiva redistribuição de renda quando também aplicadas políticas coerentes e efetivas no tocante aos gastos públicos. E mesmo estes critérios progressivos, quando orientados a este fim distributivo, devem observar de antemão o princípio da capacidade contributiva, que orienta a sua aplicação. Dentro do viés tributário desta justiça distributiva, apontamos como um dos elementos a progressividade, mas salientando que este não é o único e, talvez, nem o mais importante. Outros elementos como base de cálculo e deduções também devem ser devidamente analisados". (CALCIOLARI, 2007, p. 214-215).

Na ordem financeira, afetação das contribuições sociais (orientação finalística) impõe ao ordenador de despesas a obrigação de aplicar o montante arrecadado a seu título em políticas de intervenção social.

Assim, as contribuições sociais são mecanismos que garantem a efetividade de direitos fundamentais, em especial os de segunda dimensão. Os mecanismos que as desvinculam dessas finalidade devem ser acoimados de inconstitucionalidade, por prejudicar a efetividade desses direitos, seja por ofenderem cláusula pétrea explícita (conforme artigo 60, § 4.º, inciso IV, da Constituição Federal¹⁴²) ou implícita.

Seguindo o que já afirmamos ao ressaltar a característica da fundamentalidade dos direitos sociais e também sua imutabilidade, reafirmamos que tais características recaem não somente sobre os dispositivos constitucionais que consagram esses direitos, mas também nos outros dispositivos que lhes garantem efetividade. A interpretação constitucional sistemática, teleológica e dirigente que apontamos no capítulo 1 quando aplicada a tais vinculações nos forçará a concluir que emenda tendente a abolir a efetividade de direitos sociais fundamentais vinculados à esfera de serviços da Seguridade Social deve ser acoimada de inconstitucionalidade, e, conseqüentemente, expurgada do ordenamento jurídico.

Acreditamos que desvincular valores constitucionalmente eleitos para garantir e efetivar parcela importante dos direitos sociais (aqueles relativos ao sistema de Seguridade Social) é atacar os próprios objetivos e fundamentos da nossa República, que

¹⁴² Observar, no Capítulo I, o item 1.2.4.

se pautam, por fim, na dignidade humana, possível apenas quando há liberdade fática e real. Explicitaremos melhor os efeitos dessas desvinculações no orçamento da Seguridade Social no capítulo que segue.

CAPÍTULO 3

O ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

- 3.1 *Breve histórico do Orçamento no Brasil;*
- 3.2 *A crise de efetividade dos direitos sociais no Brasil atual;*
- 3.3 *Planejamento estatal e orçamento;*
 - 3.3.1 *Planejamento estatal e dirigismo na Constituição de 1988;*
 - 3.3.2 *As leis orçamentárias como instrumento de intervenção social;*
- 3.4 *Natureza jurídica das leis orçamentárias;*
- 3.5 *O Orçamento da Seguridade Social;*
 - 3.5.1 *Conceito e análise crítica;*
 - 3.5.2 *A crise da orçamentação social no Brasil contemporâneo;*
 - 3.5.1 *Análise crítica do déficit previdenciário;*
 - 3.5.1 *A reserva do financeiramente possível;*

3.1 Breve histórico do Orçamento no Brasil

A doutrina aponta que o orçamento público da forma como conhecemos hoje surgiu na Inglaterra, por volta de 1822, época em que vigoravam os postulados da economia clássica, fortemente marcada pelo liberalismo¹⁴³. Assim, o orçamento surge como forma básica de controle dos gastos estatais e legitimidade para a imposição dos encargos tributários¹⁴⁴.

No Brasil, o processo de organização das finanças públicas inicia-se com a fuga de D. João VI, que abre os portos, impõe mais disciplina na cobrança dos tributos aduaneiros e cria, em 1808 o Tesouro Público e seu respectivo regime de contabilidade (VIANA, 1950). Na Constituição de 1824 já aparece a obrigatoriedade do orçamento público, embora a doutrina considere o primeiro orçamento o aprovado pelo Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830, para o exercício de 1831-1832¹⁴⁵.

Com a Proclamação da República e a edição da Constituição de 1891, a elaboração do orçamento e a tomada de contas do Executivo passam a ser de competência privativa do Congresso Nacional¹⁴⁶, surge então o Tribunal de Contas para auxiliar o

¹⁴³ Embora Baleeiro aponte antecedentes nas cúrias ibéricas o Fundo Consolidado (observar nota 2 infra), aprovado em 1822, que já possibilitava a contabilização do erário público, foi só a partir de 1822 que o chanceler do Erário começou a apresentar um relatório anual detalhado das finanças, assim consideramos “(...) essa data como a que marca o início do orçamento, plenamente desenvolvido na Grã-Bretanha”. (BURKHEAD, 1971, p. 5).

¹⁴⁴ Afirma o artigo 12 da multicitada Magna Carta inglesa, outorgada em 1217 pelo Rei João Sem Terra: “nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante”. Essa medida é citada já como uma forma moderna (embora ainda embrionária) do princípio da legalidade em matéria tributária, e já é uma medida de controle dos gastos públicos, já que limita o poder impositivo do soberano. Séculos depois (1787), no mesmo país, foi aprovada a Lei do Fundo Consolidado que estabelecia a contabilização dos fundos públicos e a publicação anual do relatório detalhado das finanças. Observar Arizio de Viana (1950, p. 43).

¹⁴⁵ Embora antes da independência Nogueira da Gama já levantasse dados comparativos da receita e da despesa do Brasil, só com a Constituição de 1824 aparece a obrigatoriedade do orçamento público, no artigo 172, que afirmava: “O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas”. Contudo, a dificuldade de comunicação da época, as deficiências arrecadatórias das províncias tornaram o dispositivo inaplicável. De fato, “o primeiro orçamento nacional elaborado, em conformidade com esse dispositivo, que abrigava as principais regras da matéria foi o votado para o exercício de 1831-1832”. (BALEIRO, 1998, p. 417).

¹⁴⁶ Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

Legislativo nessa última tarefa¹⁴⁷. Contudo, apesar da Câmara dos Deputados ter assumido a tarefa de elaborar o orçamento, essa iniciativa partia sempre (mesmo que extra-oficialmente) do Executivo, pelo Ministério da Fazenda¹⁴⁸. Instituída a República, as antigas províncias tornam-se Estados, com grande autonomia no que tange ao aspecto orçamentário (CALCIOLARI, 2006, p. 13-18; BERCOVICI, 2003).

Sob a égide dessa primeira Constituição republicana, surgiu o Código de contabilidade da União (Decreto n.º 4.536, de 28 de janeiro de 1922) e, logo após, seu regulamento (Decreto n.º 15.783, de 8 de novembro de 1922). Tanto a norma quanto o regulamento têm o condão de uniformizar e ordenar toda a gama de procedimentos orçamentários, financeiros e contábeis. Bem assim, o referido Código trouxe dispositivo que buscou lidar com a situação prática da competência privativa para editar o orçamento ser do Legislativo, mas com o Executivo elaborando a proposta¹⁴⁹.

O modelo federalista mais autônomo da Constituição de 1891 foi bastante modificado após a Revolução de 1930 e a subida de Vargas ao poder. É essa a realidade posta na Constituição outorgada em 16 de julho de 1934. Aqui o orçamento é tratado com ênfase: a competência de elaboração da proposta orçamentária pertence ao Executivo¹⁵⁰, ao Legislativo cabe a aprovação e julgamento¹⁵¹ das contas do Executivo, com o auxílio do Tribunal de Contas.

§ 1.º Orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro;

¹⁴⁷ Art. 89. É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

¹⁴⁸ Salienta Arizio Viana (1950, p. 76) que tal iniciativa de elaboração do orçamento “(...) sempre partiu do gabinete do ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extra-oficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária.”

¹⁴⁹ Art. 13. O governo enviará à Câmara dos Deputados até 31 de maio de cada ano, a proposta de fixação da despesa, como cálculo da receita geral da República, para servir de base à iniciativa da Lei de Orçamento.

¹⁵⁰ Art. 50. O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.

§ 1º - O Presidente da República enviará à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária, a proposta de orçamento.

¹⁵¹ Art. 39. Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República:

Com o Estado Novo surge a Constituição de 1937. Nessa Carta, o orçamento ganha mais destaque. Em capítulo próprio, intitulado “Da Elaboração Orçamentária”, estabelece a competência privativa do executivo para elaboração da proposta orçamentária¹⁵². Ao Legislativo ficava a tarefa de votar o orçamento¹⁵³. Não obstante, nem a Câmara de Deputados nem o Conselho Federal foram instalados, assim o orçamento foi sempre elaborado e decretado pelo chefe do Executivo federal¹⁵⁴. Ademais, nessa Constituição vemos uma alteração ainda maior no modelo federalista: ele se apresenta ainda mais concentrado que na Constituição anterior¹⁵⁵.

Após o Estado Novo tivemos o processo de redemocratização e uma nova Constituição em 1946. Voltamos a ter participação legislativa na elaboração

§ 2.º votar anualmente o orçamento da receita e da despesa, e no início de cada Legislatura, a lei de fixação das forças armadas da União, a qual nesse período, somente poderá ser modificada por iniciativa do Presidente da República;

Art. 40. É da competência exclusiva do Poder Legislativo:

c) julgar as contas do Presidente da República;

¹⁵² Art. 67. Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.

¹⁵³ Art. 69. A discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição.

§ 1º - Por ocasião de formular a proposta orçamentária, o Departamento Administrativo organizará, para cada serviço, departamento, estabelecimento ou repartição, o quadro da discriminação ou especialização, por itens, da despesa que cada um deles é autorizado a realizar. Os quadros em questão devem ser enviados à Câmara dos Deputados juntamente com a proposta orçamentária, a título meramente informativo ou como subsídio ao esclarecimento da Câmara na votação das verbas globais.

¹⁵⁴ Arizio de Viana afirma que os orçamentos elaborados durante o período do Estado Novo seriam do tipo “administrativo”, modalidade específica dentre os orçamentos elaborados exclusivamente pelo poder Executivo. Dentro deste mesmo viés classificatório o autor conclui que o orçamento previsto na Constituição de 1934 (e bem assim o da atual Constituição) seriam do tipo “misto”, e o da Constituição de 1891 do “tipo legislativo”. Observar: VIANA, Arizio de. *Orçamento Brasileiro*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Financeiras, 1950, p. 75-83.

¹⁵⁵ O Decreto-lei n.º 1.202, de 8 de abril de 1939 acabou com o que restava de autonomia nos Estados e Municípios ao transferir ao Presidência da República a prerrogativa de nomear interventores para assumir o cargo de chefia do Executivo em Estados. Também havia a possibilidade desses interventores nomearem prefeitos. Do ponto de vista orçamentário esse mesmo Decreto-lei determinou a criação de um Departamento Administrativo em cada Estado, com membros nomeados pelo Presidente, ao qual cumpria a tarefa de aprovar e fiscalizar o orçamento de Estados e Municípios.

orçamentária¹⁵⁶. Nessa Carta os princípios orçamentários da unidade, universalidade, exclusividade e especialização já constam¹⁵⁷ e o papel do Tribunal de Contas é definido com maior acuidade que nas Constituições anteriores¹⁵⁸.

Após, há de se notar o regime autoritário emergido após o Movimento de 1964, com inúmeros reflexos no equilíbrio dos poderes e na competência do processo orçamentário. A Constituição de 1967 encerrou a primeira fase do regime e, do ponto de vista da elaboração do orçamento a característica autoritária do regime mostra-se patente, pois não há qualquer possibilidade do Legislativo participar do processo orçamentário¹⁵⁹. O papel do Legislativo era somente o de aprovar a proposta orçamentária elaborada pelo Executivo, já que era impossível alterá-lo e rejeitá-lo implicaria o início do exercício financeiro sem qualquer guia.

A segunda etapa do governo militar pode ser determinada por uma crise política que originou a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969. Apesar de alterar em muitos aspectos a Constituição de 1967, tal Emenda manteve os dispositivos que versavam sobre o orçamento. Com as pressões no campo político dos anos 80, a crise econômica do período 82-83, evidenciou-se a frágil base política do governo. Com fortes campanhas populares propugnavam-se eleições diretas para Presidente e a convocação de uma Assembléia Constituinte.

¹⁵⁶ Ao Executivo incumbia a elaboração da proposta e ao Legislativo sua votação, conforme artigos 87, inciso XVI e 65, inciso I, da Constituição de 1946.

¹⁵⁷ Art 73 - O orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, todas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos.

¹⁵⁸ Observar os artigos 76 e 77 da Constituição de 1946.

¹⁵⁹ Art. 67. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

§ 1º - Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo.

§ 2º - Os projetos de lei referidos neste artigo somente sofrerão emendas nas comissões do Poder Legislativo. Será final o pronunciamento das Comissões sobre emendas, salvo se um terço dos membros da Câmara respectiva pedir ao seu Presidente a votação em Plenário, sem discussão, de emenda aprovada ou rejeitada nas Comissões.

§ 3º - Ao Poder Executivo será facultado enviar mensagem a qualquer das Casas do Legislativo, em que esteja tramitando o Projeto de Orçamento, propondo a sua retificação, desde que não esteja concluída a votação do subanexo a ser alterado.

Então, o país recebeu, em 8 de outubro de 1988 sua sétima Constituição. A temática orçamentária mereceu atenção, pois era vista como símbolo das prerrogativas parlamentares perdidas durante o governo militar. Dentre as novidades introduzidas destacamos duas: (i) o retorno da prerrogativa do Legislativo de propor emendas ao projeto de lei do orçamento acerca de despesas (artigo 166, § 3.º); (ii) melhor explicitação do princípio da universalidade orçamentária, considerando a multiplicidade de formas organizacionais do setor público (artigo 165, § 5.º). Aqui o processo constituinte, no que tange à temática orçamentária, deve ser analisado como relatamos no capítulo 1.

Essa Constituição também passou a exigir que o Executivo encaminhasse ao Legislativo o projeto de lei das diretrizes orçamentárias, com o fulcro de traçar as bases da lei orçamentária, incluindo as alterações sobre a legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (artigo 165, § 2.º).

Inovou também a Constituição de 1988 trazendo a figura do Orçamento da Seguridade Social no seu artigo 165, § 5.º, inciso III, formando parte integrante da lei orçamentária anual pelo princípio da unidade orçamentária, o qual abrange todas as entidades e órgãos vinculados à seguridade social, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Esse breve esboço histórico que apresentamos deve ser analisado conjuntamente com as modificações do modelo de Estado (Capítulo I, item 1.2.1 e item 1.3) e com as modificações do Sistema Tributário, seja do ponto de vista da repartição de competências entre os entes federados¹⁶⁰, seja do ponto de vista da incidência dos tributos de competência da União. O quadro abaixo nos dá mostra do quanto salientado. Observar que, no período analisado a composição dos repasses da União nos recursos dos Estados-membros é de aproximadamente 20%, enquanto nos Municípios é de quase 30% (valores em milhões correntes)¹⁶¹.

¹⁶⁰ Sobre a repartição de receitas no Brasil observar Miguel Delgado Gutierrez (2004) Sobre a evolução da distribuição da competência tributária no Brasil observar o nosso estudo específico (CALCIOLARI, 2006).

¹⁶¹ Fonte: Tabela 4 - Composição da Carga Tributária Líquida após Transferências Constitucionais. *Receita Federal*, Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/1998/tabela4.htm>, acesso 22.01.2008 (aqui apenas parte dos dados da tabela, pela ênfase de nosso estudo).

		1995		1996		1997		1998	
		Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%
União	Receita Disponível	108.359	100	126.691	100	144.755	100	160.880	100
	Arrecadação Própria	108.359	100	126.691	100	144.755	100	160.880	100
Estados	Receita Disponível	53.016	100	62.373	100	66.981	100	67.836	100
	Arrecadação Própria	40.853	77,06	48.443	77,67	51.917	77,51	53.548	78,94
	Transf. Da União	12.164	22,94	13.931	22,33	15.064	22,49	14.288	21,06
Municípios	Receita Disponível	30.810	100	36.496	100	39.658	100	40.332	100
	Arrecadação Própria	8.975	29,13	10.924	29,93	11.581	29,20	11.492	28,49
	Transf. da União	8.798	28,56	10.087	27,64	11.262	28,40	11.393	28,25
	Transf. de Estados	13.036	42,31	15.485	42,43	16.814	42,40	17.447	43,26
Total		192.185		225.560		251.394		269.048	

Pontuadas essas vicissitudes podemos apontar na Constituição de 1988 um ponto de máxima autonomia dos entes federados, tanto sobre o ponto de vista orçamentário quanto da repartição de receitas originárias (competências próprias), acompanhado também de um processo de ampliação das competências materiais (e, conseqüentemente, aumento dos gastos). Assim, mesmo após a Constituição de 1988, continua a dependência dos entes subnacionais aos repasses feitos pela União. Grande parcela dessas transferências são efetuadas por fundos de participação, regrados basicamente pelo artigo 159 da Constituição Federal, que impõe a divisão do produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), devendo a União dividir com os outros entes federativos quarenta e oito por cento do total de sua arrecadação desses tributos¹⁶².

¹⁶² Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

Assim, seja pelas especificidades do regime jurídico das contribuições sociais (como a anterioridade mitigada) e, principalmente, pela desnecessidade de repartição desses recursos com os demais entes federativos, observamos claramente um forte aumento na arrecadação das contribuições sociais, enquanto, proporcionalmente, esse aumento não foi verificado na imposição sobre a renda e sobre os produtos industrializados.

Uma simples apreciação numérica nos dá prova do quanto salientado. É possível verificar que no período abaixo, selecionando-se os dois tributos federais objeto de repartição no fundo de participação dos Estados e Municípios e apenas três contribuições sociais o notável aumento da arrecadação dessas quando comparada ao acréscimo dos tributos anteriores (observação: valores em milhões de reais correntes) ¹⁶³:

Exercício	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
IR	33.693	36.524	45.818	51.516	56.397	64.908	85.802
IPI	15.512	16.833	16.306	16.503	18.839	19.456	19.798
COFINS	17.892	19.118	18.745	32.184	39.903	46.364	52.266
PIS/PASEP	7.390	7.590	7.547	9.835	10.043	11.396	12.870
CSLL	6.598	7.698	7.704	7.303	9.278	9.366	13.363

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. § 1º - Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º - A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º - Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

¹⁶³ Fonte: Arrecadação da Receita Administrada pela RFB – Período 1985 a 2002. *Receita Federal*, disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Historico85a2001.htm>>, acesso 22.01.2008.

Nesse sentido, e fazendo referência a evolução do modelo de estado brasileiro, a política de financiamento da dívida pública com juros altos para controle da taxa inflacionária e a política de ajuste fiscal podemos evidenciar que, por um lado aumentaram-se as receitas oriundas dessas figuras exacionais constitucionalmente vinculadas à Seguridade Social e, por outro, que a aplicação dessas receitas seguiram outras finalidades.

Num primeiro momento devemos destacar a clara ofensa ao pacto federativo. Com o acúmulo de competências materiais e a impossibilidade financeira de arcar com suas responsabilidades constitucionais, os entes subnacionais dependem seja de transferências voluntárias ou de programas governamentais específicos que beneficiem sua região, o que seguirá não critérios técnicos de desenvolvimento regional e social (conforme aponta nossa Constituição), mas critérios discricionários, ao alvedrio dos conchavos políticos. Assim, alguns entes acabam competindo entre si pela alocação de investimentos privados, reduzindo sua arrecadação e tornando-se ainda mais dependentes desses repasses¹⁶⁴.

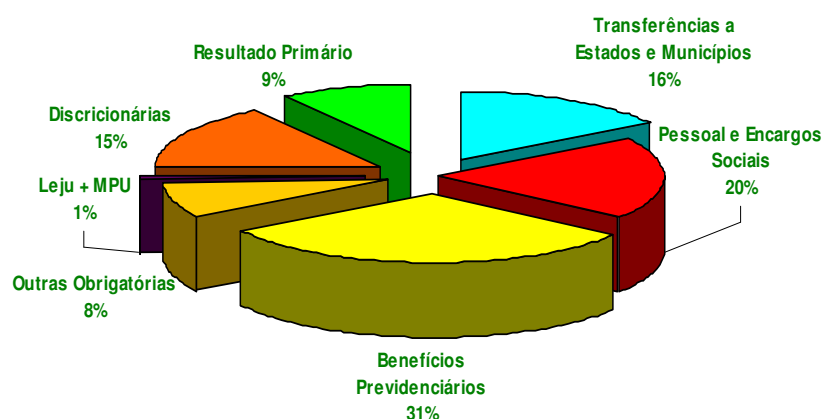
Num segundo momento voltamos a retomar a temática do desvio das verbas constitucionalmente vinculadas à finalidade social. A falta de investimentos sociais e, em especial, o desvio das verbas geram tanto uma crise de legitimidade do estado quanto uma crise de efetividade dos direitos sociais.

3.2 A crise de efetividade dos direitos sociais no Brasil atual

O Brasil apresenta hoje índices sociais assustadores a demonstrar a continuidade do tradicional problema de distribuição de renda, pobreza, exclusão social e

¹⁶⁴ Essa é a chamada guerra fiscal. Acreditamos que “O flagrante descompasso entre as competências materiais e as possibilidades orçamentárias dos entes políticos subnacionais acirram ainda mais a competição interna desses entes por investimentos privados. Assim, a responsabilidade pela guerra fiscal não pode ser imputada, de forma simplória, somente aos Estados ou Municípios. A sua principal causa é a falta de articulação da União ao estabelecer políticas cooperativas de desenvolvimento nacional”. (CALCIOLARI, 2006, p. 17). Para análise da necessidade de implementação de um cooperativismo desenvolvimentista na federação brasileira à luz do nosso modelo constitucional observar Gilberto Bercovici (2003).

marginalização.¹⁶⁵ Não obstante, os demonstrativos de gastos da União demonstram a primazia dos gastos sociais, os quais despontam com os maiores percentuais nos gastos recentes. Na programação orçamentária e financeira feita pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para o ano de 2005 a situação fica clara quando analisamos a composição da despesa¹⁶⁶:



O gasto com benefícios previdenciários em 2003 era de 6,95% do PIB, evoluindo para 7,30% em 2004 e 7,44% em 2005.¹⁶⁷ O déficit previdenciário divulgado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi de R\$ 22.201,20 milhões em 2004 e de R\$ 22.894,70 milhões em 2005.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Apesar de datado de 1988, é atual e bem realista o diagnóstico de José Eduardo Faria (1988, p. 59): “A realidade brasileira, contudo, revela que nem mesmo os direitos sociais mais elementares encontram-se hoje assegurados para a maioria da população, tal o contraste entre a miséria e a opulência produzida por profundas desigualdades sociais, regionais e setoriais – contraste este que permite equiparar o Brasil ao mesmo nível social de uma Etiópia. Os indicadores socioeconômicos, nesse sentido, são alarmantes: entre os anos 60 a 80, os 20% mais pobres tiveram sua participação na renda reduzida de 3,9% para 2,8%, enquanto os 10% mais ricos passaram de uma participação de 39,6% para 50,9%. Essa tendência acentuou-se no início da década atual: se, em 1960, os 50% mais pobres da população economicamente ativa detinham 16% da renda total, em 1980 esta participação declinou para 14,4% e, em 1983, para 12,4%, levando o Brasil a encabeçar a listagem feita pelo Banco Mundial dos cinco países de mais alta taxa de concentração de renda, batendo o Nepal, Quênia, Panamá, Peru, Índia e México”.

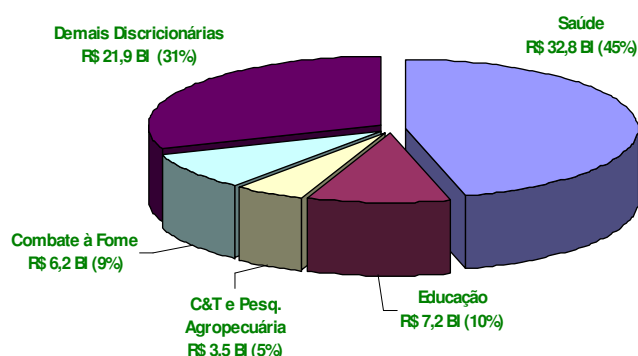
¹⁶⁶ MACHADO, Nélson. *Programação Orçamentária e Financeira 2005*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento_2005/orcamento_2005.htm> Acesso em: 20 dez. 2006.

¹⁶⁷ Respectivamente foram gastos com o pagamento de benefícios da previdência social R\$ 105,3 bilhões em 2003, R\$ 122,4 bilhões em 2004 e R\$ 137,6 bilhões em 2005. (MACHADO, 2005).

¹⁶⁸ Notar que aqui se levou em conta como receita apenas as contribuições elencadas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição Federal (as chamadas “contribuições previdenciárias”,

Este déficit tem sido contestado, pois no cômputo da receita não ficam incluídas as receitas oriundas da tributação incidente sobre o lucro, sobre a receita ou faturamento, sobre a receita de concurso de prognóstico e do importador de bens e serviços ou equiparado.¹⁶⁹ Ademais, parte dos recursos destinados ao financiamento da seguridade social sofre um processo de desvinculação por emendas constitucionais, mormente a partir de 1996, com a necessidade do financiamento dos serviços e encargos da dívida pública externa, como veremos posteriormente, como já evidenciamos em item do capítulo anterior.

Também na área de investimentos o gasto público social também é relevante. Verificamos a relevância dos investimentos efetuados em saúde, educação e combate à fome no ano de 2005 no gráfico que representa o total de investimentos da União:



Mesmo com os robustos investimentos salientados, os índices sociais continuam alarmantes, as taxas de exclusão social não sofreram profundas alterações e o acesso a serviços públicos e prestações fundamentais por parte do Estado continua pífio, restrito e de má qualidade. A situação se explica tanto pela qualidade gasto público quanto pela sua quantidade.

não ingressando para esse cálculo as contribuições incidentes sobre a receita ou o faturamento sem as sobre o lucro) e a CPMF (prevista no inciso II art. 84 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), que foram, respectivamente, R\$ 94.893,7 e R\$ 6.841,0 milhões em 2004, R\$ 107.687,5 e R\$ 7.423,8 milhões em 2005. As despesas computadas no cálculo são os benefícios previdenciários e os débitos resultantes das sentenças judiciais que somam, respectivamente, R\$ 119.722,7 e R\$ 4.213,2 milhões em 2004, R\$ 134.878,1 e R\$ 3.127,9 milhões em 2005. (MINISTÉRIO, 2006).

¹⁶⁹ Referimo-nos ao restante das contribuições destinadas ao financiamento da seguridade social que não ingressaram no cômputo dos dados mencionados, conforme exposto na nota supra. Tais hipóteses estão previstas nas alíneas “b” e “c” do inciso I, no inciso II, III e IV do art. 195 da Constituição de 1988, destinadas para o financiamento da seguridade social.

A falta de qualidade do gasto público afeta não só a natureza assistencialista do benefício, mas também a administração desses recursos e a corrupção sistêmica que envolve a destinação desses recursos públicos. As propostas são a adoção de modelos voltados para a inclusão no mercado (*workfare policies*)¹⁷⁰ e a redução da possibilidade de inclusão de emendas parlamentares a proposta de lei orçamentária, evitando-se parte da corrupção sistêmica que envolve o processo.¹⁷¹

E ainda do ponto de vista quantitativo, notamos que apesar da robustez dos gastos sociais quando comparados aos montantes totais dos gastos públicos, verificamos uma insuficiência até para cumprir o mínimo existencial exigível. Outrossim, a Constituição estabelece diretrizes para os gastos públicos ao estabelecer antecipadamente sua destinação social, transparecendo seu compromisso com a segurança social.

Assim, tomando como bases as premissas supra passaremos a analisar as relações entre planejamento estatal e orçamento no que tange a intervenção na ordem social.

3.3 Planejamento estatal e o orçamento

3.3.1 Planejamento estatal e dirigismo na Constituição de 1988

Eros Roberto Grau (1978, p. 65) conceitua planejamento como atividade-meio, um método que tem como objetivo prever comportamentos econômicos e sociais futuros e definir meios de ação estatal:

¹⁷⁰ Já salientamos que políticas inclusivas calcadas simplesmente no mercado não podem ser aplicadas sem que haja uma rede de proteção viável (observar o Capítulo I, item 1.2). Segue a sugestão de um modelo misto: “Simplesmente não há dinheiro suficiente para continuar a financiar esquemas de pensão universal que ofereçam benefícios significativos, tendo em vista os outros compromissos que os *welfare states* devem atender. Vistos de maneira gerativa, os problemas básicos de custos e de eficiência econômica ainda teriam de ser resolvidos, mas não seriam examinados em termos de distribuição, ou apenas em termos daquilo que o Estado pudesse fornecer. A reestruturação do trabalho é um requisito fundamental para uma sociedade que se está afastando do produtivismo em direção à produtividade (...)” (GIDDENS, , 1996. p. 209-210).

¹⁷¹ Veja-se as propostas com o fulcro de reduzir a corrupção, como no caso de compra de ambulâncias, no escândalo de corrupção denominado como “máfia dos sanguessugas”, amplamente divulgadas pela imprensa em meados de 2006.

Conceituo o planejamento econômico, assim, como a forma de ação estatal, caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob angulo macroeconômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado.

De fato, devemos destacar que a atividade de planejamento que nos referimos engloba tanto a formulação de conteúdo quanto a própria execução de seus comandos. Assim, num primeiro momento temos os objetivos definidos e os meios e instrumentos possíveis, e num segundo momento temos a concretização e uma possível adaptação do plano às mudanças na realidade física¹⁷².

O nosso atual texto Constitucional faz clara referência à função de planejamento no artigo 174. Aqui vemos a intenção da constituição em enumerar meios de intervenção do Estado, sem qualquer alternatividade. Assim a intervenção do Estado poderá ocorrer por intermédio de fiscalização, de incentivo e de planejamento¹⁷³.

Contudo, todas as formas de intervenção estatal devem englobar um planejamento prévio. Desse modo, não podemos caracterizar o planejamento estatal como simples processo ou meio de intervenção estatal, mas como método; é instrumento de atuação que se presta para racionalizar previamente as suas ações.

Essa idéia de planejamento ligado à intervenção do Estado no domínio econômico já existia na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) com suas planificações¹⁷⁴. De fato, entre os extremos do Estado liberal, que se pretendia neutro, e o

¹⁷² Assim se expressa Eros Roberto Grau: “A atividade de planejamento se expressa documentalmente em um plano, no qual se registra, a partir de um processo de previsões, a definição de objetivos a serem atingidos, bem assim a definição dos meios de ação cuja ativação, em regime de coordenação, é essencial àquele fim. Como processo sistemático, compreende também uma etapa, posterior, a sua implantação, de controle e adaptação do plano às mudanças da realidade a que se deve aplicar”. (GRAU, 1978, p. 63-64).

¹⁷³ Afirma o *caput* do artigo 174 da atual Constituição: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

¹⁷⁴ Eros Roberto Grau salienta a convergência entre o planejamento postulado na antiga União Soviética e o utilizado nos países capitalistas: “O que se observa, da análise da evolução dos sistemas, é que no capitalismo, sobre um clima de liberdade, são lançados mecanismos de direção da economia, enquanto que, no socialismo, sobre um clima de direção da economia, são lançados mecanismos de liberdade econômica, técnicas de mercado”. Mais a frente o autor acrescenta: “(...) os dois sistemas se encontram em evolução e – visto que à liberdade se opôs a antítese da economia planificada, de maneira extremamente centralizada – hoje caminham em direção a uma síntese, o que não apenas acarreta o seu

Estado Soviético, claramente dirigista podemos apontar diversas concepções intermediárias, que vão desde uma visão meramente indicativa até uma posição imperativa¹⁷⁵. Essa dualidade foi parcialmente resolvida pela Constituição atual em seu artigo 174, ao estabelecer a indicação ao setor privado e a vinculação (imperatividade) do setor público.

Não sem motivo esse modelo foi utilizado pelo constituinte. Como já pontuamos antes, as alterações no modelo de Estado, que vão de uma visão minimalista não-intervencionista (liberalismo econômico clássico) até o modelo keynesiano de Estado de bem-estar (intervencionista e prestador) implicam nessa visão de planejamento. Atualmente predomina o caráter indutivo das condutas, em que a participação estatal é mediata. Assim, o Estado sugere comportamentos através da aplicação de alíquotas mais favoráveis, redução de encargos fiscais ou deduções. Novamente pontuamos: o modelo de Estado de bem-estar não desaparece totalmente; altera-se a participação estatal, que se torna mediata e indutiva, ao invés de uma participação direta e determinante.

Retornando ao conceito de Eros Roberto Grau inicialmente apresentado, o planejamento apresenta-se como um meio, pelo qual os objetivos a serem atingidos são dimensionados e os seus meios de consecução elencados. Nesse sentido o Direito tem papel importante, já que ele influi não só no procedimento de consecução em si, mas na determinação dos próprios objetivos¹⁷⁶.

encaminhamento a uma nova ordem, mas também uma tendência à aproximação entre ambos os sistemas.” De fato, nos sistemas capitalistas o planejamento tem função eminentemente protetiva (observar Eros Roberto Grau in nota infra). (GRAU, 1978, p. 32 e 33, respectivamente).

¹⁷⁵ Os comportamentos econômicos e sociais podem ser planejados pelo Estado de forma imperativa, ou seja, de caráter obrigatório, sujeitando-se a sociedade ou ao seu cumprimento ou a imposição de sanção prevista. Já na indicação existe uma espécie de indução, uma persuasão. Saliencia Eros Roberto Grau: “(...) o planejamento representa a adoção, pelo capitalismo, de uma técnica marxista, com a finalidade de salvar o substancial do capitalismo, mas o liberando, concomitantemente, das anarquias alimentadoras das crises; a intervenção cada vez maior do Estado, na vida econômica, passa a ser programada mediante um plano que para ele é vinculatório, enquanto que para o setor privado tem caráter indicativo, sendo este último convidado a realizar a parte restante da tarefa, até alcançar as cifras de crescimento globalmente programadas; o Estado se reserva a faculdade de criar estímulos ou freios ao correr do tempo de vigência do plano para estimular a iniciativa privada a seguir a rota prefixada; deste modo se a realidade se ajusta ao planejado, garante-se um crescimento econômico mediante o emprego reacional dos recursos, a nível de plena ocupação, e a eliminação das crises”. (GRAU, 1978, p. 119). Atualmente a tributação progressiva é um grande instrumento para a indução de condutas. Nesse sentido observar o estudo específico de Luís Eduardo Shouei (2005).

¹⁷⁶ Saliencia Miguel Reale (1973, p. 95) acerca da colocação de que o direito teria mera função instrumental no planejamento: “Há, a meu ver, nessa colocação do problema um equívoco, que tem comprometido muitos programas de intervenção estatal. As estruturas jurídicas não são simples configurações convencionais, adaptáveis *ad libitum* a qualquer tipo de planejamento, pelo menos nas sociedades

Entendemos que o planejamento é, por fim, a racionalização do exercício da intervenção econômica e social do Estado, sendo que parte dessa atividade se faz através de normas de Direito Financeiro. Não por outra razão nossa Constituição de 1988 relacionou o planejamento com a previsão de receitas e fixação de despesas públicas¹⁷⁷.

Especificamente sobre a intervenção estatal na ordem social destacamos a necessidade de um planejamento específico. Como já pontuamos, a axiologia constitucional e sua concepção analítica e dirigente apontam os objetivos dessa intervenção social. A concretização da dignidade humana, materialmente considerada, impõe atenção especial aos planos governamentais. Assim, o direito já traça, embora em bases amplas, os objetivos do planejamento estatal no que tange a sua intervenção social. Também se deve considerar que a afetação de receitas para essa finalidade interventiva apresenta-se como verdadeiro instrumento para tal intervenção. Assim, os instrumentos de planejamento estatal já têm traçados, por bases constitucionais, tanto seus objetivos como suas formas de custeio específicas.

É certo que o planejamento estatal é retratado em inúmeros atos jurídicos, mas devemos salientar o relevo que pretendemos dar às normas relativas às receitas e despesas públicas. A razão principal desse relevo é que, num país em que a concentração de renda e a miséria são a regra, não há como estabelecer um projeto de intervenção social baseado exclusivamente na indução de condutas pelo mercado. A participação do estado deve ser mais intensa, principalmente se considerarmos a axiologia constitucional e os objetivos de nossa República. Pontuada ainda a necessidade de se manter o equilíbrio fiscal das contas públicas, a questão torna-se ainda mais instigante. Passaremos agora à análise desses instrumentos de planejamento específicos: as leis orçamentárias.

3.3.2 *As leis orçamentárias como instrumentos de planejamento estatal*

Seguindo a nomenclatura constitucional, entendemos por “leis orçamentárias” o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária

democráticas, nas quais o Estado não exerce seu poder ao seu arbítrio, mas sim tendo de respeitar os limites e garantias fixados nos textos constitucionais”.

¹⁷⁷ Observar o artigo 165, incisos I, II e III § 1.º, § 2.º, § 5.º e § 7.º da Constituição Federal de 1988.

Anual – LOA¹⁷⁸. Cada qual desses atos tem suas peculiaridades. Aqui pretendemos analisar mais detidamente esses instrumentos normativos, dentro da ótica exposta de dirigismo constitucional dos gastos públicos e o papel de planejamento do Estado.

O PPA é uma lei de vigência quadrienal (artigos 35, § 2.º, inciso I do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988¹⁷⁹), que estipula diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (artigo 165, § 1.º da Constituição de 1988). Esse mesmo ato legislativo rege a elaboração (e alterações) dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais (artigo 165, § 4.º e artigos 21, inciso IX, 48, inciso IV, da Constituição de 1988) e todos os demais planos específicos (artigos 91, inciso VII, 188, 214, 212, § 3.º e 215, § 3.º da Constituição de 1988).

É por meio do PPA que são definidos os grandes vetores da intervenção do Estado, no qual se processam as escolhas políticas para solução dos problemas econômicos e sociais eleitos como prioritários, seguindo as balizas constitucionais. De fato, esse é o primeiro passo para os quatro próximos anos de governo.

O PPA procura estabelecer metas consideradas amplas, albergando os problemas sociais que terão prioridade no tratamento, as melhores políticas para solucionar os problemas priorizados, os setores econômicos definidos como prioritários para os investimentos públicos, as ações mais eficazes para redução das desigualdades regionais, os projetos de infra-estrutura que serão impulsionados pelos recursos públicos e quais as pesquisas científicas e tecnológicas fundamentais para o crescimento do país. Enfim, o PPA contém a definição de mecanismos de atuação governamental que articulam um conjunto de medidas destinadas à solução de problemas econômicos e atendimento às demandas sociais. Os mecanismos de atuação (também denominados programas e ações de governo, plexo de atos administrativos fundados em lei efetivados por meio da função

¹⁷⁸ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

¹⁷⁹ Considerando que ainda não foi editada a lei complementar prevista no artigo 165, § 9.º da Constituição de 1988, ainda está em vigor o disposto no artigo 35, § 2.º do ADCT. A edição dessa lei tem grande importância, pois é por intermédio dela que se definirá o período de vigência do PPA e da LDO, os prazos e normas sobre a elaboração e organização do PPA, da LDO e da LOA, podendo-se disciplinar com maior rigor e atualidade tais matérias significantes para a delimitação das ações do Estado.

administrativa do Executivo) são previstos no PPA e detalhados de forma quantitativa na LOA. Nesse sentido, o programa é o que estabelece o liame entre a LOA e o PPA. Segundo o Manual Técnico do Orçamento de 2009 – MTO 2009 (MINISTÉRIO, 2009, p. 41),

o programa é o módulo comum integrador entre plano e orçamento. Em termos de estruturação, na concepção inicial da reforma orçamentária de 2000, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses instrumentos uma integração desde a origem. O programa, como órgão integrador, e as ações como instrumento de realização dos programas. Essa concepção inicial foi modificada nos PPAs 2000/2003 e 2004/2007, elaborados com nível de detalhamento de ação.

Assim, analisando especificamente os anexos do PPA 2008-2011 (Lei n.º 11.653, de 7 de abril de 2008, que, inclusive, é a espinha dorsal do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento) podemos identificar diversos programas que contarão com o financiamento de recursos vinculados à seguridade social. Para fundamentar o que muitas vezes reiteramos nessa dissertação, a regra é que os programas cujos objetivos estão relacionados com a seguridade social contam exclusivamente com recursos vinculados a essa finalidade, enquanto outras atividades contam também com recursos inicialmente vinculados à finalidade social. A título exemplificativo, o programa de acesso à alimentação (fome zero, de n.º 1049), conta com recursos oriundo exclusivamente da seguridade social (R\$ 3.240.385.101,00), enquanto o programa de abastecimento agroalimentar, cujo objetivo é contribuir para a sustentabilidade agropecuária (mediante políticas de apoio à produção, ao abastecimento, ao armazenamento, à manutenção de estoques, etc.) conta com recursos do orçamento fiscal e também da seguridade social.

O exemplo mais notável é o da saúde. No PPA 2008-2011, os gastos com vigilância, prevenção e controle de doenças e agravos (programa n.º 1444) serão custeados, segundo esse plano, exclusivamente pela seguridade social, que retirará aproximadamente R\$ 13 bilhões de seu orçamento para contribuir sozinha nas ações de prevenção ou agravo de doenças, surtos, epidemias, calamidades e emergências epidemiológicas.

Situações mais críticas ainda podem ser apontadas nesse sentido no PPA 2008-2011. O programa de urbanização, regularização fundiária e integração de assentamentos precários (1128) tem como objetivo melhorar as condições de habitabilidade em

assentamentos humanos considerados precários e abrange projetos de urbanização e habitação, infra-estrutura (projetos 1O86, 7H71, 7G52, 10S3, 7H03) e saneamento (10S5) em diversas regiões urbanas e rurais. A bem da verdade, os projetos citados de urbanização, habitação e infra-estrutura urbana deveriam ser financiados pelo FGTS ou pelo orçamento fiscal da União, dos Estados-membros ou dos Municípios, pois não poderiam, *stricto sensu*, serem considerados assistência social. Apenas o projeto de saneamento está albergado pela Seguridade Social, já que é ação relacionada com a área de saúde. Esse programa de urbanização está estimado em R\$ 8.729.301.326,00 (para os anos de 2008-2011), dos quais R\$ 6.276.057.967,00 (72%) são do orçamento fiscal e R\$ 2.453.243.359,00 (28%) são do orçamento da seguridade social. Contudo, o único projeto de seguridade social do projeto (o de saneamento básico) atinge a monta de R\$ 74.700.000,00 (para os anos de 2008-2011, o que significa menos de 1% do total do programa). Assim, o orçamento da seguridade social custeia 28% do programa, mas a única ação de seguridade social representa 1% do mesmo.

Seguindo na análise do PPA 2008-2011, a seguridade social participa, apenas exemplificativamente, dos seguintes programas: (i) de abastecimento agroalimentar (0352); vivência e educação esportiva educacional – segundo tempo (8028); (ii) vigilância, prevenção e controle de doenças e agravos (1444); (iii) urbanização, regularização fundiária e integração de assentamentos precários (1128); (iv) turismo social no Brasil: uma viagem de inclusão (1166); (v) transferência de renda com condicionalidades – bolsa família (1335); (vi) sistema nacional de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei – Pró-SINASE (0152); (vii) sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente (0153); (viii) serviços urbanos de água e esgoto (0122); (ix) segurança transfusacional e qualidade do sangue e hemoderivados (1291); (x) segurança pública nas rodovias federais (0663); (xi) segurança e saúde no trabalho (1184); (xii) saneamento rural (1287); (xiii) resíduos sólidos urbanos (8007); (xiv) reparação de violações e defesa dos direitos humanos (1401); (xv) regulação e fiscalização da saúde suplementar (1185); (xvi) regimes de previdência dos servidores públicos da união, estados, municípios e distrito-federal (1009); (xvii) rede de proteção ao trabalho (0102); (xviii) recursos pesqueiros sustentáveis (0104); (xix) qualificação social e profissional (0101); (xx) qualidade dos serviços previdenciários (0085); (xxi) qualidade dos serviços de abastecimento de petróleo, seus derivados, gás natural e biocombustíveis (0271); etc.

Pelo pequeno rol acima podemos observar que os recursos do orçamento da seguridade social custeiam integralmente programas de distribuição de renda (como o bolsa família, programa n.º 1335), de qualificação social e profissional (programa n.º 0101), mas também sustentam integralmente programas que não tem nenhuma relação com a seguridade social, como o regime de previdência dos servidores públicos da união, estados, municípios e distrito-federal (1009) e participa com recursos consideráveis de outros programas também totalmente alheios à seguridade social (como o de qualidade dos serviços de abastecimento de petróleo, seus derivados, gás natural e biocombustíveis, de n.º 0271, e o segurança pública nas rodovias federais, de n.º 1184).

Enquanto o PPA define os programas, a serem melhor delineados na LOA, a LDO define metas e prioridades da Administração Pública, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre alterações da legislação tributária¹⁸⁰ e estabelece a política de aplicação das agências oficiais de fomento, conforme dispõe o artigo 165, § 2.º, da Constituição de 1988. Instrumento de origem parlamentarista, a LDO foi incorporada ao ordenamento nacional com o intuito de incluir o Legislativo de forma mais firme no processo orçamentário.¹⁸¹

A LDO rege a elaboração do exercício financeiro subsequente, por isso é considerada lei anual. A proposta pelo Poder Executivo deve ser enviada até oito meses antes do término do exercício financeiro vigente, considerando o disposto no artigo 35, § 2.º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988. A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000), em seu artigo 4.º, acrescentou novo conteúdo à LDO em relação ao disposto no artigo 165, § 2.º da Constituição de 88. A LRF previu a necessidade da LDO dispor sobre equilíbrio entre receitas e despesas, sobre critérios para se efetuar limitações de empenho, sobre normas para controle de custos e avaliação de resultados dos programas de governo e para transferência de recursos para atividades privadas (artigo 4.º, inciso I).

¹⁸⁰ A Coordenadoria-Geral de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, que pertence ao Ministério da Fazenda, entende que a previsão de alterações na legislação tributária pela LDO se destina a sinalizar previamente as modificações necessárias para viabilizar a futura LOA, isto é, tem caráter de integração e harmonização do processo orçamentário, de forma que a LDO é independente da legislação tributária, sendo apenas esta o fundamento jurídico para criação e majoração de exações (Nota técnica n.º 713/2005 – GEANC/CCONT). Contudo, há quem defenda o oposto, afirmando que a LDO contempla também o princípio da anualidade para qualquer alteração na legislação tributária que não comporta exceções, diferentemente do princípio da anterioridade, por intermédio de uma leitura particular da Constituição de 1988 (MARTINS, 1990, p. 25-28).

¹⁸¹ Ricardo Lobo Torres (2001, p. 71) é mais crítico e menos afeto ao papel do Legislativo na gestão orçamentária, afirmando que a LDO no nosso sistema tem a função de “consolidar o injustificável alargamento de competência do Legislativo”.

Além dessas disposições, a LDO deve conter dois apêndices importantes: (i) o Anexo de Metas Fiscais, que versa sobre previsão de metas anuais de receitas, despesas, resultados nominais e primário e montante da dívida pública para os três exercícios seguintes (artigo 4.º, § 2.º, da LRF); e (ii) o Anexo de Riscos Fiscais, destinado à avaliação de eventos que afetem sensivelmente as contas públicas (como a elevação cambial, exemplificativamente), incluindo as providências a serem tomadas (artigo 4.º, § 3.º, da LRF). Importante frisar, para efeitos dessa dissertação, que a LRF estabelece que o Anexo deverá albergar também a avaliação financeira e atuarial do Regime Geral de Previdência Social e do regime próprio, bem como o FAT.

A LDO para o ano de 2009 (Lei n.º 11.768, de 14 de agosto de 2008) estabelece que o orçamento da seguridade social será integrado pelas contribuições sociais previstas na Constituição, exceto o salário-educação, e demais recursos do orçamento fiscal (artigo 51, *caput* e incisos). Ademais, o § 2.º do artigo 51 desse diploma legal afirma: “os recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, incisos I, alínea ‘a’, e II, da Constituição, no Projeto de Lei Orçamentária de 2009 e na respectiva Lei, não se sujeitarão à desvinculação e terão a destinação prevista no art. 167, inciso XI, da Constituição.” Com isso, percebe-se que a LDO para 2009 seguiu a disciplina da LRF, em seu artigo 68, que impõe o chamado Fundo do Regime Geral de Previdência Social, afetando as chamadas contribuições previdenciárias aos gastos com previdência. A LDO para 2009 seguiu estritamente essa determinação.

Já a LOA define concretamente medidas de planejamento do Estado, delimitando as ações administrativas nos aspectos qualitativo, quantitativo e temporal. A programação contida nas leis orçamentárias, desempenhada por iniciativa e sanção do Poder Executivo e pela aprovação do Poder Legislativo (artigos 166, 61, inciso II, alínea “b”, e 66 da Constituição de 1988), resulta em escolhas dentre um universo de alternativas, preferências e políticas públicas, que deverá, sempre, seguir o norte constitucional. Os meios e recursos são definidos para atendimento das necessidades públicas no exercício financeiro seguinte.

O artigo 167, inciso I, da Constituição de 88 afirma que é vedado o início de programas ou projetos não incluídos na LOA, o que significa que (i) a LOA deve contemplar os referidos programas e projetos como condição de eficácia dos mesmos e (ii) programas e projetos contemplados apenas no PPA não são exequíveis pela Administração

Pública¹⁸², devendo-se especificar um exercício financeiro determinado para sua execução, por meio da LOA editada no prazo de vigência do PPA. Assim, a LOA agrupa os programas contemplados no PPA para realização no exercício financeiro seguinte.

Assim, temos uma inter-relação premente entre o caráter plurianual dos planos e a anualidade dos orçamentos, agrupando assim tanto o planejamento econômico quanto o financeiro. O planejamento econômico consiste na racionalização de políticas gerais a serem executadas pelo governo, culminando com a edição do PPA. Já o planejamento financeiro efetua a previsão de receitas e despesas, resultando na edição dos orçamentos anuais. No dizer de Luis de Moncada (1985, p. 112-113):

Para além da necessidade de ter em linha de conta esta nova regra, ao nível da aprovação e elaboração dos modernos orçamentos, as relações entre o orçamento e o plano fizeram nascer no campo do direito financeiro uma nova noção de planificação financeira. Esta nova noção pretende justamente cobrir a realidade das relações entre o plano e o orçamento; é uma noção intermediária entre os conceitos de plano e de orçamento e que traduz a adequação do orçamento e do plano. Na medida em que o orçamento fixa planos previsionais de despesas, de modo a conformar-se ao plano económico geral, está a fazer-se planificação financeira. Estes planos previsionais, como já se viu, traduzem-se normalmente em programas, em agrupamentos de despesas segundo critérios teleológicos, produto de uma mais apurada racionalidade da decisão económica dos setores públicos. A planificação financeira é assim uma parte da planificação económica nacional, precisamente a parte que exprime em termos financeiros, no quadro do orçamento, as finalidades prospectivas da planificação económica nacional.

E, de fato, é difícil conceber exequibilidade direta a um planejamento econômico global de longo prazo, já que nem todas as formas de atuação estatal podem ser suficientemente detalhadas para orientar caso a caso a atividade da Administração, ademais o custo dos programas e as estimativas de receitas perderiam consideravelmente sua plausibilidade. É justamente essa a razão de desdobrar-se o planejamento para fins operacionais em programas concretos de ação, de curto prazo, permitindo a coordenação

¹⁸² Embora o PPA materialize políticas públicas e diversas ações administrativas definidas como prioritárias pelo governo no período de sua vigência, sua aplicação concreta depende da LOA, conforme aponta o artigo 165, inciso I, da Constituição de 88.

do plano com o orçamento. Contudo, conforme salienta Gilberto Bercovici (2005, p. 81), o enfoque exacerbado a interdependência entre plano e orçamento está reduzindo o planejamento à mera programação de receitas e despesas:

O planejamento não pode ser reduzido ao orçamento. E por um motivo muito simples: porque perde sua principal característica, a de fixar diretrizes para atuação do Estado. (...) A redução do plano ao orçamento é apenas uma forma de ordenar mais racionalmente os gastos públicos, não um verdadeiro planejamento, voltado ao desenvolvimento, ou seja, à transformação das estruturas socioeconômicas.

Assim, a densidade normativa das ações contidas na LOA e sua vigência anual lhe garantem maior efetividade em comparação às demais espécies de leis orçamentárias. Na elaboração da proposta de LOA são quantificadas as receitas necessárias e, sobretudo, fixadas as despesas que serão efetuadas pelo Poder Público. Essa atividade deve estar intimamente ligada ao PPA e à LDO, no tocante aos programas (PPA), às prioridades e metas a serem atingidas (PPA e LDO) e às diretrizes para elaboração da LOA (LDO).

A LOA para o ano de 2009 (Lei n.º 11.897, de 30 de dezembro de 2008) estima a receita da seguinte forma: (i) R\$ 669.734.231.960,00 do orçamento fiscal; (ii) R\$ 386.166.966.191,00 do orçamento da seguridade social; e (iii) R\$ 525.546.563.343,00 do refinanciamento da dívida pública federal, constante do orçamento fiscal. Já a composição de receita temos: (i) R\$ 631.552.031.550,00 para o orçamento fiscal; (ii) R\$ 424.349.166.061,00 para o orçamento da seguridade social; e (iii) R\$ 525.546.563.343,00 para refinanciamento da dívida pública federal, constantes do orçamento fiscal (artigos 2.º e 3.º da LOA para 2009).

Já a LOA para o ano de 2008 (Lei n.º 11.647, de 24 de março de 2008), estimou a receita da seguinte forma: (i) R\$ 615.427.715.756,00 do orçamento fiscal; (ii) R\$ 386.166.966.191,00 do orçamento da seguridade social; e (iii) 330.484.559.737,00 do refinanciamento da dívida pública federal, constante do orçamento fiscal. Já a composição de receita temos: (i) R\$ 579.108.964.778,00 para o orçamento fiscal; (ii) R\$ 366.803.346.715,00 para o orçamento da seguridade social; e (iii) R\$ 416.355.701.091,00 para refinanciamento da dívida pública federal, constantes do orçamento fiscal (artigos 2.º e 3.º da LOA para 2008).

Contudo, se observarmos bem os programas detalhados no volume I do Projeto da LOA para 2009 (Quadro 16) encontraremos desde o pagamento de planos de assistência à saúde suplementar aos servidores, empregados e dependentes (ação n.º 2004, programas 0551 e 0553, exemplificativamente) até as indenizações a anistiados políticos (ação n.º 0739, programa n.º 1401), incluindo as ações relativas aos programas mencionados nas críticas ao PPA 2008-2011. Tudo financiado pelo orçamento da Seguridade Social.

Contudo, a mera inscrição de determinado programa no PPA e conseqüente atribuição de ações para a consecução desse programa na LOA não são garantias suficientes para a sua execução, pois a exigibilidade dessas ações previstas depende antes da natureza jurídica e da eficácia atribuídas às leis orçamentárias.

3.4 Natureza jurídica e eficácia das leis orçamentárias

A doutrina discute já há muito tempo sobre a natureza jurídica das leis orçamentárias, se leis materiais, formais ou ainda se são instrumentos normativos *sui generis*. De fato, a tarefa inicialmente parece bastante árdua, já que as leis orçamentárias albergam também um conteúdo atípico, composto por quadros de contabilidade, previsões econômicas e anexos quantificados, constituindo uma documentação *sui generis*. Eros Roberto Grau (1978, p. 80) afirma:

A análise jurídica do plano, visto ser ele produto de elaboração prospectiva, dada sua natureza complexa – indicatividade para o setor privado e impositividade relativa para o setor público – considerada sua flexibilidade, ainda hoje, como afirmava Rivero há quase três décadas, incita os juristas ao exercício da humildade. Enfrentam estes um certo embaraço sempre diante da questão da natureza jurídica do plano e de sua normatividade. O desafio que se coloca na tentativa de tornar conciliáveis a flexibilidade do plano e a rigidez da lei, não obstante, está cheio de fascínio.

Pode-se afirmar que a existência ou não de valor jurídico para as leis orçamentárias decorre, sobretudo, da afirmação delas como ato jurídico, considerando a inexistência de sanção, o conteúdo amplo e em forma de programas e flexibilidade na sua

efetivação. O PPA, a LDO e a LOA têm, no ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo o formato de lei ordinária, sendo necessária a aprovação simples nas duas casas parlamentares (artigos 47, 48, incisos II e IV e 166, § 7.º). Assim, não resta dúvida que, ao menos formalmente, as leis orçamentárias são leis.

A afirmação de que o orçamento é mera lei formal foi desenvolvida inicialmente por Paul Laband, afirmando que não havia nada mais que uma autorização parlamentar para a prática de atos de natureza administrativa (TORRES, 2005, p. 74-75). Nesse sentido Gaston Jèze sustenta posição semelhante, afirmando que o orçamento é mero ato-condição do que diz respeito aos recursos, pois é mera autorização para recebê-los (OLIVEIRA; HORVATH, 1999, p. 71). Também a doutrina nacional tem defensores dessa corrente: Aliomar Baleeiro concorda com a característica de ato-condição do orçamento, já Rubens Gomes de Souza e Sebastião Sant'Anna e Silva concordam que o orçamento é mera lei formal quanto às despesas e lei material quanto às receitas (SILVA, 1972, p. 268-269). Ricardo Lobo Torres (2005, p. 76-77), adepto dessa posição, explicita:

É bem verdade que a dicotomia entre lei formal e material, nos outros campos do direito, vem sendo asperamente criticada, pois enfraquece o princípio da legalidade e produz o agigantamento das atribuições do Executivo, deixando indefinido e incerto o contorno dos direitos da liberdade, que compõem o aspecto materialmente legislativo excluído da competência da Administração; mas, em tema orçamentário, ainda é importante, eis que visa a retirar da lei ânua qualquer conotação material relativamente à constituição de direitos subjetivos para terceiros, sem implicar perda de sua função de controle negativo do Executivo no que pertine aos limites do endividamento e das renúncias de receita.

O debate toma fôlego maior com as concepções de Carlos Founrouge e Giovanni Ingrosso (VIDIGAL, 1973, p. 243). Segundo Giuliano Fourouge (2001, p. 179-180) o caráter material das leis orçamentárias tem contorno próprio:

Se ha argumentado a favor de este último concepto, que el Poder Ejecutivo no está 'obligado' a realizar todas las erogaciones previstas sino que se halla 'autorizado' a usar el máximo fijado por la ley. Esto no es exacto en términos absolutos. Puede, efectivamente, hacer economías de detalle en la actividad operativa o de funcionamiento suprimiendo cargos que la práctica demuestre innecesarios o refundiendo servicios o

también sustituyendo la adquisición de un material por otro; pero en aquellos aspectos sustanciales, que serían los gastos de inversión patrimonial o gastos de personal para trabajos públicos, no puede apartarse de la sanción legislativa, porque tales erogaciones pueden responder a un plan económico – combatir la desocupación o estimular las actividades industriales, p. ej. – y en tal supuesto debe ejecutarse. En caso de sobrevenir contingencias que hagan inconveniente lo sancionado, el Poder Ejecutivo puede exponer al Congreso sus observaciones y requerir una reconsideración de la ley pero no omitir su cumplimiento por su solo arbitrio.

Também sustenta o caráter material das leis orçamentárias José Joaquim Gomes Canotilho (1979) rejeitando pontual e criticamente as concepções contrárias. Acordamos com Canotilho, pois encarar as leis orçamentárias como mero ato administrativo não significaria, em hipótese alguma, retirar eficácia jurídica do ato, já que também os atos normativos de origem administrativa têm validade jurídica.

Podemos apontar que a discussão aqui posta desdobra-se em três questões importantes: (i) a característica de trazer efeitos individuais e concretos, ao invés de efeitos gerais e abstratos; (ii) a possibilidade de inovar a ordem jurídica; (iii) obrigatoriedade do seu cumprimento.

Alguns autores afirmam a característica de lei meramente formal às leis orçamentárias em virtude dessas ostentarem caráter individual e concreto, sem efeitos gerais e abstratos típicos das leis editadas pelo parlamento e, por isso, seriam meros atos de governo, cuja finalidade principal seria autorizar a despesa e a cobrança de tributos. Nesse sentido, Miguel Seabra Fagundes (2005, p. 21 a 28) afirma que a classificação do orçamento como lei formal decorre da emissão de determinado ato estatal (ato administrativo) por órgão que não detém essa competência como função típica e, por isso, as características de generalidade, abstração e obrigatoriedade podem não estar reunidas nesse ato, como ocorreria numa lei material.

Desconsideramos esse tipo de argumentação. Como já apontamos no breve histórico do orçamento no início desse capítulo, o orçamento e a legalidade em matéria tributária surgiram em momento único (artigo 12 da Magna Carta), é dizer, o orçamento era, sobretudo, a autorização para a cobrança de tributos. Atualmente não há nenhum sentido nessa afirmação. O orçamento no sistema financeiro atual tem função diversa. É instrumento de planejamento econômico e financeiro, de intervenção na ordem econômica

e social. A autorização para cobrança de tributos se dá por lei própria, que o institui ou o majora, e não pelo orçamento.

Acreditamos, seguindo Ricardo Lobo Torres (2005, p. 554 e seguintes), que a anterioridade tributária hoje é princípio que busca a efetividade do valor segurança jurídica, prevenindo o contribuinte de eventual surpresa, que poderá optar por postura econômica adequada à nova ordem tributária a ele imposta. A legitimidade democrática para a instituição da exação fica garantida pelo princípio da legalidade tributária e, mediante o princípio da anterioridade, fica garantido também o valor segurança jurídica.¹⁸³ Assim, do ponto de vista da receita, a estimativa fixada nos orçamentos é mera indicação para o planejamento de ações estatais, necessárias para o correto embasamento das suas ações de intervenção econômica e social. Nosso Supremo Tribunal já fixou esse entendimento na súmula n.º 66, afirmando que “é legítima a cobrança de tributo que houver sido aumentado após o orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro”.

Já no que tange às despesas, não podemos afirmar que todas as leis orçamentárias têm caráter individual e concreto. O PPA, a LDO e a LOA possuem normas dotadas de generalidade e abstração em seu conteúdo, como as regras para abertura de créditos especiais e operações de crédito na LOA, as diretrizes de empenho ou as normas para a limitação de empenho prevista na LDO. Contudo, mesmo o caráter individual e concreto de determinados dispositivos contidos nas leis orçamentárias não poderia retirar a característica material dessas leis.

Conforme aponta Canotilho (1979), a caracterização de lei por critérios de generalidade e abstração é critério insustentável nos dias atuais. Já tivemos oportunidade de frisar que

Hodiernamente esta distinção está em crise. Há hipóteses em que contratos e sentenças apresentam extensão a um número indeterminado de pessoas e, de maneira oposta, também se pode verificar leis que atuam de forma individual e concreta. Nesse bojo,

¹⁸³ “Parece-nos, contudo, que é uma demasia a manutenção da anualidade tributária, eis que se torna insustentável a teoria da eficácia modificativa do orçamento com relação às leis dos tributos e que tal garantia não se inscreve no quadro dos princípios sensíveis do constitucionalismo hodierno, que pudesse tornar indene ao discurso do constituinte. Com o desmantelamento das finanças brasileiras e com o fato inusitado de não haver sido aprovado a tempo o orçamento para 1994 a tese de permanência da anualidade tributária teria levado à impossibilidade de cobrança dos tributos federais naquele exercício!” (TORRES, 2005, p. 559).

também os regulamentos executivos, antes destinados a situações individuais e concretas no âmbito administrativo, vinculando apenas os hierarquicamente subordinados, passam a acolher situações genéricas e abstratas em suas hipóteses de incidência, obrigando também particulares. De fato, a atuação legislativa por parte do Executivo é sempre possível, na medida em que, ao aplicar a lei ao caso concreto, o Executivo edita normas (individuais e também as gerais). O próprio ato de criar o Direito não se distingue do ato de sua aplicação, já que todo ato jurídico aplica uma norma e cria outra. (CALCIOLARI, 2008, p. 15-16)

Não há sentido nenhum em atribuir característica meramente formal a determinado diploma normativo, despidendo-lhe a normatividade, pela simples caracterização de ato de efeitos concretos e individuais.

Quanto à possibilidade dos orçamentos, entendidos como leis materiais, inovarem a ordem jurídica, tal assunto foi muito discutido pela doutrina e acreditamos que atualmente não há motivo para tal celeuma. De fato, durante muito tempo imperou-se o receio de dispositivos alheios à previsão de receita e destinação de recursos a ações integrem as leis orçamentárias e, nesses casos, derrogarem, revogarem ou alterarem dispositivos legais diversos. O próprio STF, em decisão antiga, já afirmou a característica formal das leis orçamentárias para impossibilitar a alteração do ordenamento vigente e gerar relações jurídicas.¹⁸⁴

Pela atual dicção constitucional a questão perde a sua relevância. O legislador constitucional conferiu traços peculiares às leis orçamentárias, pois atuam como instrumento precípua do planejamento estatal e de direção da política econômica e da ação administrativa. Esses atos legislativos não se destinam à alteração da legislação permanente, pois há um regramento constitucional específico decorrente da matéria neles veiculada. Assim, houve por bem a Constituição de 88 delimitar a matéria a ser tratada por essas lei (artigo 165) e delimitar também a alteração de seu conteúdo pelo parlamento (artigo 166, §§ 3.º e 4.º). Dessa forma acreditamos que o argumento perdeu sua razão de ser.

Afirmamos então a nossa opinião de que as leis orçamentárias ostentam força normativa idêntica a das outras leis. Resta-nos agora avaliar a amplitude de seus efeitos,

¹⁸⁴ Recurso Extraordinário n.º 17.184/RS, Relator Ministro Álvaro Ribeiro da Costa, STF, Tribunal Pleno, d.j. 03.07.1957, A.D.J. 02.08.1954, p. 2384.

sua eficácia, isto é, a obrigatoriedade ou impositividade do orçamento, o que supera em importância a definição desses como ato administrativo, ato-condição, lei formal ou material (SILVA, 1972, p. 265 e seguintes).

Acreditamos, permeados pela visão de Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 260) que a eficácia das leis orçamentárias, por serem instrumentos do planejamento, deve ser dada por intermédio da correta interpretação do disposto no artigo 174 da Constituição de 88, delimitando-se o conteúdo da expressão “planejamento determinante para o setor público”.

André de Labaudère (1985, p. 323) esclarece seu ponto de vista:

Com efeito, é certo que o Plano, por si mesmo, não impõe nada às empresas econômicas privadas, aos administrados. Não lhes é oponível, no sentido de que eles são absolutamente livres de não seguir as suas recomendações. E, por outro lado, ele não pode ser diretamente invocado por eles em justiça: os interessados não poderiam pretender anular uma decisão da administração pela razão de que lhes teria sido recusado determinado benefício previsto no Plano. O Plano está mesmo privado de eficácia jurídica no que diz respeito aos investimentos públicos que prevê.

Eros Roberto Grau (1978, p. 188 e seguintes) sustenta que os planos teriam natureza relativamente impositiva, pois apenas obrigariam internamente o Estado, em relação à matéria orçamentária e à definição de prioridades e de diretrizes em níveis mais detalhados. Contudo isso não possibilitaria a particulares demandar face ao Poder Público caso o planejamento insculpido no orçamento não fosse realizado. E mesmo quando o plano implique em necessária alteração legislativa para implementação, não haveria qualquer vinculação. Assim,

O ordenamento jurídico do planejamento, no entanto, não vincula o setor público à execução de tais reformas, que dependem de alteração legislativa – mesmo porque, se assim fosse, estaria desde a aprovação das diretrizes e prioridades do plano, comprometendo o Poder Legislativo à consumação daquelas reformas. Restringida, pois, a vinculação do setor público a suas ações no campo orçamentário, no setor de investimentos, e a algumas matérias de ordem financeira, é fundamental observar que tal vinculação apenas se opera internamente, não obrigando o setor público perante o

setor privado, pelo que as normas do plano que a promovem hão de ser entendidas apenas como relativamente impositivas. (GRAU, 1972, p. 196).

Ricardo Lobo Torres (2005, p. 76-77) sustenta que não há qualquer vinculação com o PPA e a LDO, pois sua eficácia depende da LOA e, acerca dessa última lei orçamentária, afirma que é mera programação ou orientação e não cria quais direitos subjetivos para terceiros nem tem eficácia fora da relação entre poderes do Estado. Especificamente no que tange ao PPA, Gilberto Bercovici (2005, p. 81) também afasta sua eficácia, pois é “(...) uma simples previsão de gastos, que pode ocorrer ou não, sem qualquer órgão de controle da sua execução e garantia nenhuma de efetividade”.

Em sentido oposto, Gomes Canotilho (1979, p. 578-579) afirma que a inaptidão das leis orçamentárias para subsidiar pretensões de terceiros deriva da concepção do orçamento como assunto específico e interno da Administração Pública, é dizer, algo situado entre a arrecadação e as prestações públicas, sem qualquer reflexos sobre a vida dos cidadãos. Canotilho afasta esse tipo de argumentação ao afirmar que a atuação estatal no domínio econômico e social por intermédio das leis orçamentárias fundamenta justamente o seu controle com vistas a garantir a efetividade da Constituição.

Acordamos com Canotilho e remetemo-nos à análise feita no primeiro capítulo dessa dissertação quando abordamos a temática do dirigismo constitucional. A efetividade das normas e a sua aplicabilidade imediata dependem muito do seu conteúdo e da interpretação possível extraída do diploma. É claro que parcela das leis orçamentárias constituem objetivos, estipulam metas gerais a serem atingidas e, portanto, sem exigibilidade direta.

Acreditamos que o mesmo raciocínio imposto inicialmente às metas constitucionais deve ser imposto às metas e programas orçamentários. Não podemos, sob o argumento de que o orçamento é mera autorização legislativa, despi-lo de toda a sua eficácia jurídica. De fato, seguindo a classificação de Luís Roberto Barroso (2006, p. 37) as leis orçamentárias não podem ser consideradas leis cogentes (que proíbem ou obrigam), são antes normas dispositivas, prevêm determinada margem de liberdade e sua aplicação se dá apenas no caso de omissão na ação dos responsáveis.

No nosso ordenamento as leis orçamentárias tem eficácia claramente limitadora, denominada de caráter autorizativo. Assim, o dever de previsão nas leis

orçamentárias, tanto no PPA quanto na LOA, de qualquer dispêndio de recursos financeiros pelo poder público. Desse modo, um programa de duração continuada poderá ser invalidado se não estiver previamente apontado no PPA, conforme entabula o artigo 165, § 1.º, da Constituição Federal de 88. Do mesmo modo, prescreve o artigo 167, incisos I e II, da atual Constituição, que um programa ou projeto não poderá ser executado se não estiver incluído na LOA ou se exceder os créditos orçamentários.

Além dessa eficácia limitadora das leis orçamentária acreditamos que há também uma eficácia impositiva e programática, no sentido de impor ao Poder Público de efetivar o planejado, considerando os detalhamentos dos planos e a disponibilidade de receita. A partir disso, podemos também, em circunstâncias específicas, nas quais o detalhamento dos planos em outras atividades administrativas apontariam para uma possibilidade imediata de conclusão do disposto no plano, frustrada por inércia administrativa, até uma efetividade maior a essas leis. Assim, a depender da circunstância haveria até a possibilidade de gerar também direitos subjetivos. Eros Roberto Grau (1972), defendendo posição diversa, afirma que o setor público apenas poderia ser responsabilizado por ação, caso executasse despesas não previstas nos atos de planejamento, não poderia ser demandado por omissão, na hipótese de não executar as medidas lá contempladas.

Seguimos o entendimento de Augustín Gordillo (1972, p. 134), que afirma que os atos de planejamento podem ser sim invocados como fundamento para responsabilização da Administração Pública, caso esta não cumpra seus deveres em relação aos particulares que voluntariamente aderiram ao conteúdo dos planos. Assim, a obrigação de indenizar teria respaldo em atos de planejamento infralegais, pois a adesão do particular estará consubstanciada em regulamentos, atos ou contratos administrativos que darão maior concreção à conduta esperada do Estado em tal relação jurídica.

O que queremos afirmar é que as leis orçamentárias são leis materiais que trazem, em seu bojo, normas jurídicas de eficácia diversa, tanto programáticas quanto definidoras de direitos. A Constituição de 1988 caracterizou o PPA, a LDO e a LOA como atos legislativos de maior importância no contexto do planejamento da ação estatal, com efeitos vinculantes ao Poder Público por força do artigo 174, e possíveis efeitos aos particulares, a depender do nível de detalhamento das ações administrativas contempladas.

Assim, não pode o Administrador, ao seu alvedrio, encarar as leis orçamentárias como simples sugestões de gastos autorizados feitas ao léu. São muito mais do que isso. Alguns valores e princípios constitucionais só encontram efetividade a partir da atuação estatal, o que infere a necessidade de gastos programados, orientados por metas e efetivados por ações. A programática dirigente constitucional é efetivada pelo planejamento da atividade, que tem como principais atos jurídicos as leis orçamentárias.

Já afirmamos que o valor dignidade humana, legitimador axiológico do Estado contemporâneo, só existe quando faticamente possível a liberdade e, por isso, quando subjetivados os direitos sociais. Assim, considerando que a efetiva fruição de parcela dos direitos sociais depende de aportes estatais e que há exações específicas destinadas constitucionalmente para o seu financiamento e realização, não podemos entender as leis orçamentárias, que estabelecem o aporte dessas receitas a programas e ações com objetivos de intervenção na ordem social, como simples autorização, atos administrativos ou meras sugestões de planejamento. Afastar a característica impositiva das leis orçamentárias não é simplesmente afastar ou enfraquecer o princípio da legalidade (como afirmou Ricardo Lobo Torres embasando-se em Habermas em citação no início desse item), é enfraquecer os valores que embasam o próprio texto constitucional, lhe garantido legitimidade.

Ainda acerca da questão, dentre as três principais leis de planejamento e orçamentação, a LOA é a que apresenta maior detalhamento, pois afeta recursos a programas, agora esmiuçados em ações específicas. No que tange especificamente aos direitos sociais e a garantia por intermédio das leis orçamentárias, uma parte específica da LOA tem relevância: o orçamento da Seguridade Social.

3.5 O Orçamento da Seguridade Social

3.5.1 *Conceito e análise crítica*

O chamado orçamento da Seguridade Social é figura recente, surgiu junto com a Constituição Federal de 1988. Incorporado à LOA nos termos do artigo 165, § 5.º, inciso III, da Constituição de 88, o orçamento da seguridade social, abrange todas as entidades a

ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Contudo, esse dispositivo constitucional não encontrou efetividade mínima na prática. De 1988 até 2008 nenhum governo implementou de fato a determinação constitucional. Somente em 2006, por pressão do Tribunal de Contas e em virtude de disposição expressa na LDO para o ano de 2006, é que passou a integrar o Orçamento Geral da União, em seus anexos, uma tabela denominada “demonstrativo de receitas e despesas da União – Seguridade Social”.

De fato, a idéia de um orçamento da Seguridade Social chegou a ser elaborada nos primeiros anos após a regulamentação dos Planos de Custeio e Benefício da previdência do Regime Geral (Leis n.º 8.212 e 8.213). Em 1993 e 1994 apareceu como uma proposta no Conselho Nacional de Seguridade Social, mas a iniciativa não logrou êxito. O Conselho tinha a missão de articular e sistematizar um orçamento previamente debatido com as áreas responsáveis pela previdência social, saúde e assistência social (SALVADOR, 2007). Porém, o conselho foi paulatinamente perdendo suas atribuições até ser extinto pela Medida Provisória n.º 1.799-5, de 13 de maio de 1999.

Acompanhando as edições da LOA, embora conste em dispositivo específico os gastos com a Seguridade Social, discriminando-se a receita e os gastos totais específicos dessa área, não há um plano anual de intervenção social, como parece apontar a nossa Constituição. Conforme apontamos, as leis orçamentárias têm função específica de planejamento econômico e financeiro do Estado e servem precipuamente para orientar a intervenção do Estado na esfera econômica e social. Acreditamos, permeados por essa visão, que o orçamento da Seguridade Social deveria estimar a captação dos recursos constitucionalmente vinculados à Seguridade Social e planejar a intervenção na seara social para o próximo exercício financeiro, integrando a LOA e tomando como base os programas no PPA e as metas da LDO.

A mera discriminação em planilha específica, como tem se apresentado em anexos da LOA, estimando-se a receita das contribuições sociais e somando o total de gastos com programas e ações beneficiadas com esses recursos, é redução drástica do papel de planejamento e intervenção social que deveria ter tal orçamento. Já houve sugestão de modificação desse paradigma que buscava alterar os dispositivos constitucionais

orçamentários, com vistas a garantir um papel mais firme desse orçamento¹⁸⁵. Atualmente o que temos não é, de fato, um orçamento da Seguridade Social, mas um simples balanço de receitas e gastos.

Alguns pesquisadores têm analisado esse balanço, dentre os quais destacamos a Associação Nacional dos Fiscais da Receita Federal – ANFIP, O Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada – IPEA e o Tribunal de Contas da União – TCU. Cada um desses agentes, em suas pesquisas específicas, utiliza uma metodologia singular, alguns considerando a contribuição incidente sobre produção rural e a contribuição do servidor público, outros somando participação do orçamento fiscal para custeio de alguns benefícios previdenciários. Pretendemos, na nossa análise crítica, utilizar metodologia própria, com base no que aqui expusemos.

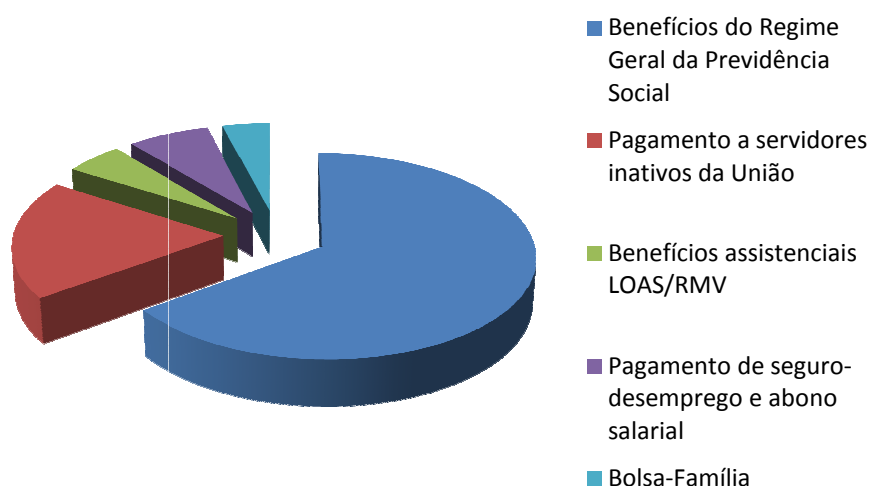
As receitas que integram esse orçamento deveriam ser, sem dúvida, as veiculadas pelo artigo 195, minimamente, e mais recursos oriundos do orçamento fiscal. Afirma o artigo 195 da Constituição de 88 que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e a sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Já no que tange às despesas, esse orçamento deveria financiar exclusivamente ações e programas do sistema de Seguridade Social. Definimos mais claramente as ações da Seguridade Social em momento anterior (capítulo 1, item 1.2.2), e lá concluímos pela fundamentalidade dos direitos a elas relacionados.

Atualmente nos parece que o orçamento da Seguridade Social alberga o financiamento de ações superiores às constitucionalmente atribuídas à Seguridade Social, quais sejam, de assistência, de previdência do regime geral e de saúde. Desse modo nos parece, para além das desvinculações (que já acoimamos de inconstitucionais), há uma desvirtuação ainda maior da motivação constitucional das exações e prejuízo da efetividade dos direitos, como já apontamos nos exemplos citados no item anterior.

¹⁸⁵ A então senadora pelo PT, Marina Silva, entregou ao Senado a Proposta de Emenda Constitucional n.º 9 em 2002. Tal PEC apregoava a necessária publicação, em documento específico do orçamento da Seguridade Social (aí sob a rubrica de orçamento social), reunindo todas as receitas do artigo 195, vedando a vinculação estabelecendo características impositivas a essa parte da LOA. Encerrada a legislatura da referida Senadora a PEC foi arquivada.

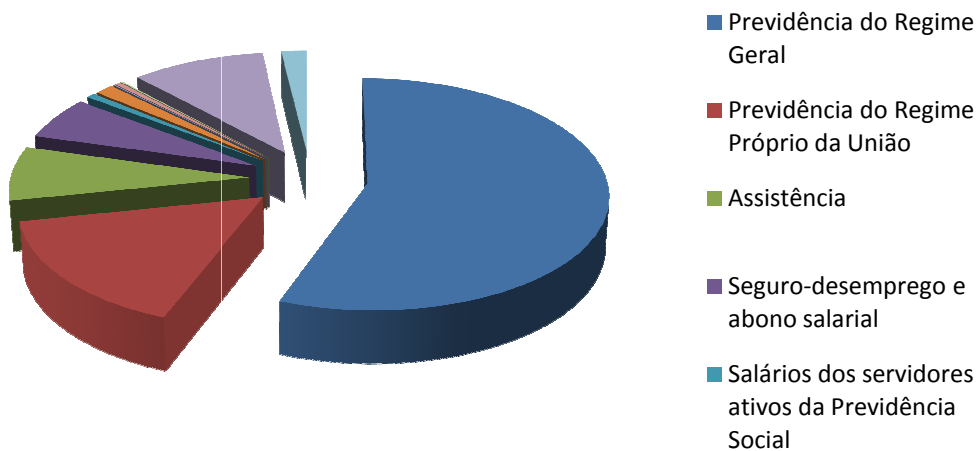
A LOA para o ano de 2008 (Lei n.º 11.647, de 24 de março de 2008) estimou R\$ 330.484,5 milhões em receitas para o orçamento da seguridade social e R\$ 416.355,7 milhões em despesas (artigos 2.º, inciso II e 3.º, inciso II), sendo que a diferença seria integrada por recursos do orçamento fiscal (artigo 3.º, parágrafo único). Contudo, segundo relatório da Secretaria de Orçamento Federal – SOF (SECRETARIA, 2008), o total de receitas efetivamente arrecadadas pertencentes ao orçamento da seguridade social para o ano de 2008 até o mês de outubro foi de R\$ 265.937,3 milhões, enquanto as despesas foram de R\$ 287.162,2 milhões, o que gerou um resultado negativo de R\$ 21.224,8 milhões.

Analisemos melhor os gastos que compõe o referido balanço. No que tange aos benefícios previdenciários e assistenciais temos o total de gastos de R\$ 245.145,2 milhões, divididos da seguinte forma (SECRETARIA, 2008):



Verificamos aqui que a maior parcela dos gastos de benefícios previdenciários e assistenciais é composta por benefícios do regime geral da previdência social (65%), seguida dos gastos com pagamento a servidores inativos da União (19%). Já os demais benefícios mencionados apresentam impacto comparativamente menor.

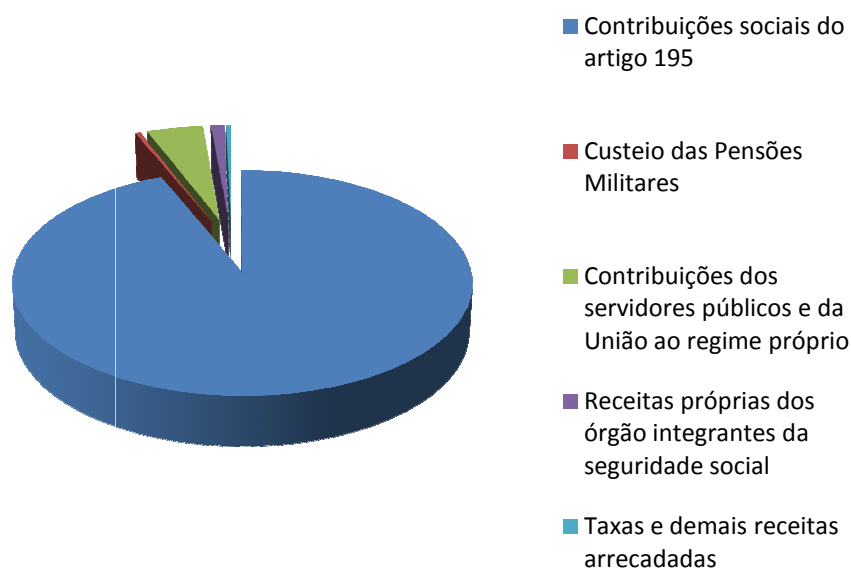
Ainda analisando a composição de despesas efetuadas com a seguridade social, de forma total, até o mês de outubro de 2008 (SECRETARIA, 2008), temos o seguinte gráfico:



Para complementar o gráfico supra, observemos também a tabela de gastos totais, em milhões de reais e percentuais de gastos:

<i>Despesa</i>	<i>R\$ (milhões)</i>	<i>% do Total</i>
Previdência do Regime Geral	160.299,4	55,82%
Previdência do Regime Próprio da União	45.817,1	15,96%
Assistência	21.847,0	7,61%
Seguro-desemprego e abono salarial	17.181,7	5,98%
Salários dos servidores ativos da Previdência Social	1.937,6	0,67%
Salários dos servidores ativos da Saúde	4.120,4	1,43%
Outros salários	267,7	0,09%
Benefícios a servidores públicos	1.264,8	0,44%
Cumprimento de precatórios e sentenças	425,1	0,15%
Ações do Ministério da Saúde	28.809,7	10,03%
Outras despesas	5.191,5	1,81%
Total	287.162,2	100,00%

Já no que tange às receitas, as arrecadações, após a desvinculação – DRU, de 2008 até outubro, temos o seguinte gráfico (SECRETARIA, 2008):



Em formato de tabela, com maior detalhamento das receitas:

<i>Receita</i>	<i>R\$ (milhões)</i>	<i>% do Total</i>
Contribuições sociais	262.291,2	98,629%
Contribuições Previdenciárias RGPS	126.831,9	47,692%
CSLL	29.420,3	11,063%
COFINS	79.760,4	29,992%
PIS/PASEP	12.235,5	4,601%
CPMF	627,4	0,236%
Contribuições Previdenciárias RP	11.789,8	4,433%
Complemento do FGTS	7,6	0,003%
Custeio das Pensões Militares	995,5	0,374%
Concursos de Prognósticos	622,8	0,234%
Receitas próprias dos órgãos integrantes do orçamento da seguridade social	2.781,8	1,046%
Saúde	1.966,9	0,740%
Previdência	393,1	0,148%
Assistência	283,6	0,107%
Outras Seguridade	138,1	0,052%
Taxas e outras receitas arrecadadas por órgãos integrantes da Seguridade Social	864,4	0,325%
Total	265.937,3	100%

Contudo há um equívoco tanto na identificação das receitas que deviam integrar esse orçamento quanto no rol de despesas.

Analisando a Constituição de 88, na forma como nela está entabulado o sistema de Seguridade Social, verifica-se, no que tange à previdência, que ela só abrange o regime geral (RGPS). No título VIII da Constituição de 88 (Ordem Social) encontramos o Capítulo II (Da Seguridade Social), que se divide em quatro seções. A seção II intitula-se “da previdência social”, inaugurada pelo artigo 201, que dispõe que a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória. Sendo assim, e considerando o disposto no artigo 165, § 5.º, inciso III, da Constituição de 88, acreditamos que as despesas com o regime próprio dos servidores da União devem ser custeadas por recursos do orçamento fiscal.

De fato, acreditamos que a previdência dos servidores públicos é direito social fundamental e, portanto, sucedâneo lógico da dignidade humana e impossível de alteração porque gravada como cláusula pétrea, pelas mesmas razões que já expusemos no capítulo 1 desse estudo, quando analisamos a previdência em gênero como direitos social fundamental. Contudo, optou o constituinte por estabelecer regimes trabalhistas e previdenciários distintos ao empregado da iniciativa privada e pública e ao servidor público, que ocupa cargo relacionado à função exclusiva do Estado¹⁸⁶.

Originalmente a Constituição previu um regime jurídico único ao trabalhador público desses cargos (servidor público), regime próprio e com características singulares, diverso do aplicado aos empregados da iniciativa pública e privada, aquele denominado comumente de regime estatutário e este celetista (por seguir as diretrizes da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT). Após a denominada reforma administrativa (Emenda Constitucional n.º 29, de 04 de junho de 1998) houve a possibilidade da instituição de um regime diferenciado, mas atualmente essa possibilidade está suspensa¹⁸⁷.

Assim, temos no modelo constitucional atual vigente regras gerais ao empregado da iniciativa privada e ao empregado público e regras específicas ao servidor público, tanto em relação ao trabalho exercido (remuneração e direitos afins) quanto em relação à previdência. E a razão está justamente na função exercida. Desse modo, há

¹⁸⁶ Consideram-se funções típicas ou exclusivas do Estado aquelas típicas ou essenciais da Administração Pública, exemplificativamente as carreiras da magistratura, área jurídica, policial, de fiscalização, de regulação e as estratégicas. Observar as elucubrações de Délio Maranhão e João Teixeira de Lima Filho (SÜSSEKIND, 2005, p. 175 e seguintes).

¹⁸⁷ Observar a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.125-4, STF, relator Ministro Néri da Silveira, Tribunal pleno, j. 02.09.2007, D.J. 07.03.2008.

também um regime previdenciário geral, garantido à maioria dos trabalhadores, de filiação obrigatória, denominado pelo constituinte de Regime Geral de Previdência Social – RGPS e um regime próprio aplicável ao servidor público, com regras específicas.

O regime de previdência próprio dos servidores é exposto pelo artigo 40 da Constituição de 88, deixando claro que as disposições relativas ao Regime Geral de Previdência Social serão aplicadas aos servidores públicos apenas subsidiariamente (artigo 40, § 12, da Constituição, com a redação dada pela Emenda n.º 20, de 15 de dezembro de 1998). Assim, verificamos que o regime jurídico da previdência do regime próprio e a do regime geral são diversos. Desse modo, devemos concluir que o sistema de Seguridade Social não abrange a previdência dos regimes próprios dos diversos Estados-membros, Municípios, Distrito-federal e União. Sendo assim, não poderia ser computado como despesa da Seguridade Social o custeio dos benefícios previdenciários dos inativos da União, pois, além de atacar a boa hermenêutica dos dispositivos constitucionais citados, ofende a lógica do federalismo cooperativo, como salientaremos à frente.

E bem assim, as contribuições dos servidores públicos e da União ao regime próprio de previdência, assim como as contribuições incidentes sobre os proventos dos inativos integram também o orçamento fiscal. Tais contribuições não integram o rol do artigo 195 (consta no artigo 40, § 18, da Constituição de 88, incluído pela Emenda n.º 41, de 19 de dezembro de 2003) e não apresentam a vinculação característica das demais contribuições sociais. Também as taxas (CALCIOLARI, 2005) e receitas próprias dos órgãos da seguridade social não apresentam vinculação a gastos sociais de forma genérica¹⁸⁸, devendo, por conseguinte, integrar também o orçamento da União. Tais receitas, ao integrarem o orçamento da Seguridade Social, deveriam constar em rótulo específico como receitas do orçamento fiscal destinadas à Seguridade Social, nos termos do artigo 195 da Constituição de 1988.

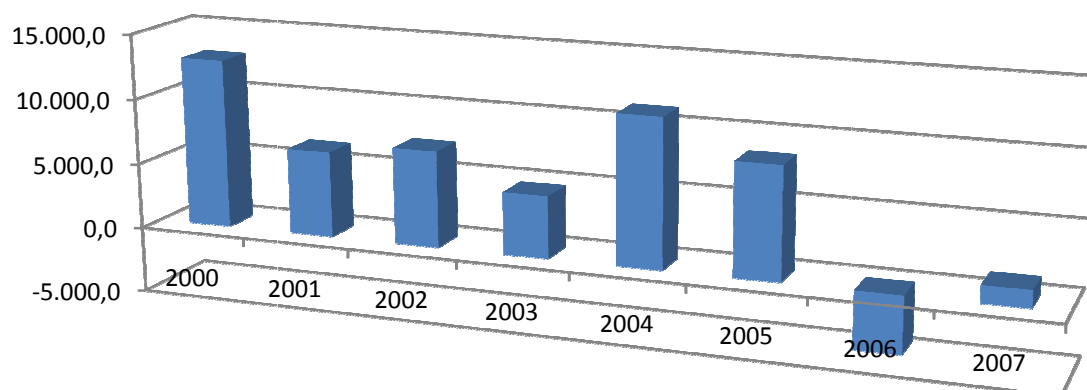
Reduzindo-se tais receitas e considerando as desvinculações temos para o ano de 2008 até outubro (inclusive) o montante total de receitas que integrariam o orçamento da seguridade social é de R\$ 249.505,9 milhões e, reduzindo as despesas com a previdência do regime próprio temos o total de gastos em políticas relacionadas ao sistema

¹⁸⁸ Conforme dispõe o artigo 168, § 1.º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, integram o Fundo do Regime Geral de Previdência Social parte substancial das receitas próprias do Instituto Nacional de Seguro Social – INSS. Mas nem toda a receita própria pode ser considerada, a princípio, vinculada. Para isso é necessário que se analise a origem de cada uma dessas receitas.

de Seguridade foi de R\$ 241.345,0 milhões, o que apontaria um superávit de R\$ 8.160,9 milhões destinados ao orçamento fiscal, o que representa aproximadamente 2,8% do total arrecadado. Ressaltamos: tudo isso após desvinculadas parcelas significativas desses recursos. Analisando os anos anteriores por essa mesma metodologia, e considerando as receitas após as desvinculações, teremos:

- (i) Em 2007 um déficit divulgado de R\$ 33.341,3 milhões e um superávit real de R\$ 1.311,1 milhões, 0,46% do total arrecadado.
- (ii) Em 2006 um déficit divulgado de R\$ 36.909,9 milhões e um déficit real de R\$ 4.331,7 milhões, 1,72% do total arrecadado.
- (iii) Em 2005 um déficit divulgado de R\$ 21.820,2 milhões e um superávit real de R\$ 8.485,1 milhões, 3,68% do total arrecadado.
- (iv) Em 2004 um déficit divulgado de R\$ 20.815,1 milhões e um superávit real de R\$ 11.230,3 milhões, 5,58% do total arrecadado.
- (v) Em 2003 um déficit divulgado de R\$ 25.582,9 milhões e um superávit real de R\$ 4.705,6 milhões, 2,84% do total arrecadado.
- (vi) Em 2002 um déficit divulgado de R\$ 21.277,9 milhões e um superávit real de R\$ 7.307,9 milhões, 5,11% do total arrecadado.
- (vii) Em 2001 um déficit divulgado de R\$ 19.506,5 milhões e um superávit real de R\$ 6.518,4 milhões, 5,29% do total arrecadado.
- (viii) Em 2000 um déficit divulgado de R\$ 9.312,1 milhões e um superávit real de R\$ 12.901,1 milhões, 11,36% do total arrecadado.

Em gráfico é possível observar historicamente o comportamento superavitário do orçamento da Seguridade Social mesmo quando desvinculadas as receitas (mecanismo que reputamos inconstitucional):



Assim, é possível demonstrar superávit mesmo após a aplicação da desvinculação de rendas da União – DRU. Sem a DRU o superávit fica ainda mais premente. Analisemos a arrecadação para o ano de 2008 até outubro (período correspondente as análises acima) e comparemos os efeitos da desvinculação:

Contribuições	Total Aplicado	Total Arrecadado	Desvinculações máximas
RGPS	R\$ 126.831,90	R\$ 126.831,90	R\$ 0 ¹⁸⁹
CSLL	R\$ 29.420,30	R\$ 36.224,30	R\$ 28.979,44
COFINS	R\$ 79.760,40	R\$ 98.597,70	R\$ 78.878,16
PIS/PASEP	R\$ 12.235,50	R\$ 25.180,30	R\$ 12.086,54 ¹⁹⁰
CPMF	R\$ 627,40	R\$ 959,90	R\$ 767,92
Conc. de Prog.	R\$ 622,80	R\$ 1.661,20	R\$ 1.328,96
Total	R\$ 249.498,30	R\$ 289.455,30	R\$ 231.564,24

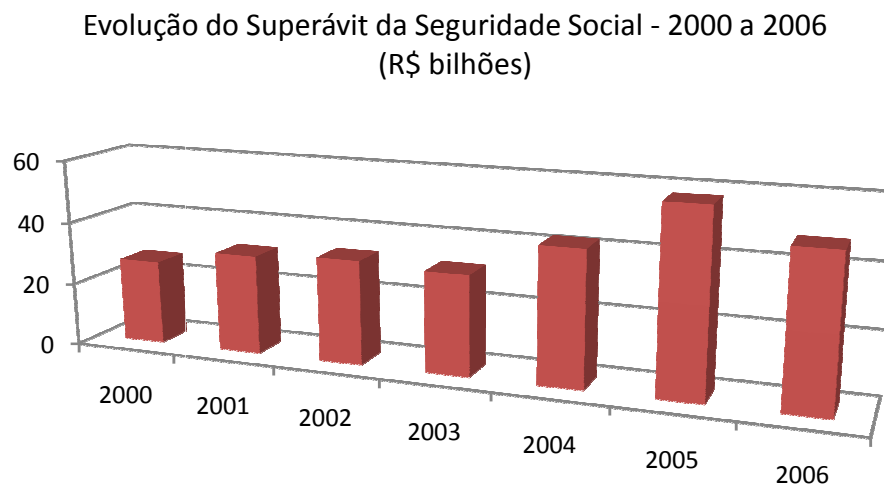
Sem a DRU o superávit no ano de 2008 até outubro salta de R\$ 8.160,9 bilhões para R\$ 48.110,3 bilhões. Os montantes desvinculados são consideráveis, embora, se admitíssemos a constitucionalidade da DRU, ela foi respeitada, pois no total relativo ao

¹⁸⁹ Como analisaremos em tópico específico sobre o déficit da seguridade social, hoje em dia não é mais possível a desvinculação das contribuições previdenciárias.

¹⁹⁰ Conforme aponta o artigo 239, § 1.º, da Constituição de 88, no mínimo 40% da receita do PIS/PASEP deve ser destinada a financiar empréstimos do BNDES, conforme apontamos no capítulo anterior, para efeito desses cálculos tomamos 60% do total arrecadado com o PIS/PASEP e desse percentual retiramos 20% relativos à DRU.

período foram desvinculados 13,8% das receitas totais (embora parte considerável da aplicação seja em finalidade diversa da Seguridade Social).

Frisamos que essa metodologia não é a única. Há aqueles que, incluindo as receitas próprias e afastando as isenções e renúncias de receita concedidas a tributos (acreditando serem essas de responsabilidade do orçamento fiscal), acrescentando contrapartida de aportes do orçamento fiscal para cobrir os gastos com benefícios previstos em legislação especial (benefícios concedidos às vítimas do acidente com Césio 137 em Goiânia, estatutários da Rede Ferroviária Federal, vítimas da talidomida, do acidente da base espacial de Alcântara e da hemodiálise de Caruaru, entre outros) e tomando-se o valor completo do PIS/PASEP no cálculo, chegam a resultados ainda mais positivos. Nesse sentido encontramos a posição defendida pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP, que advoga, seguindo essa metodologia diversa, a seguinte evolução do superávit da seguridade social (ANFIP, 2007, p. 29):



Já não bastasse parte dos recursos destinados para a saúde pública, assistência e previdência em nada se relacionarem com o sistema de seguridade social, conforme apontamos no item 3.3.2 desse capítulo, parcela das contribuições sociais, que deveriam se destinar exclusivamente a despesas com a seguridade social segue claramente finalidade diversa. Concluímos que parte da crise de efetividade dos direitos sociais no Brasil atual tem como razão uma crise da orçamentação social.

3.5.2 *A crise da orçamentação social no Brasil contemporâneo*

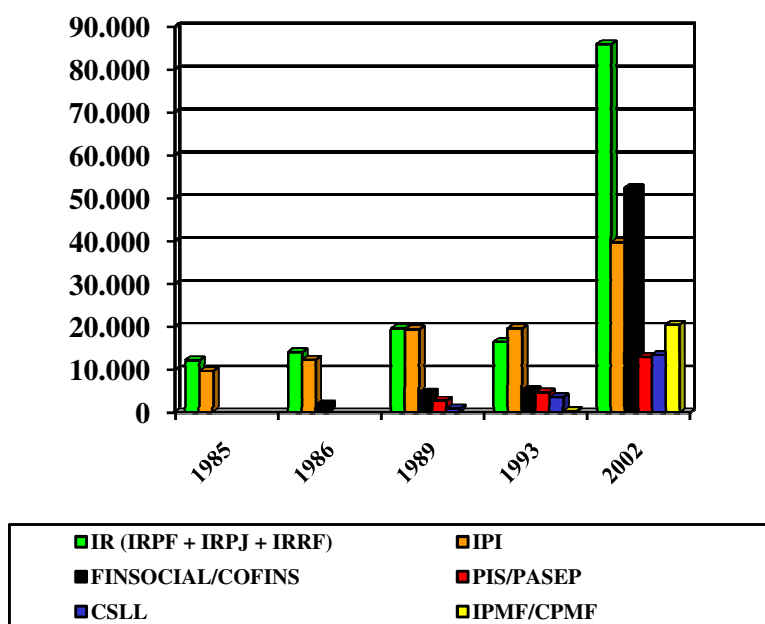
Já afirmamos que as contribuições sociais deveriam ter sua aplicação exclusiva na Seguridade Social e identificamos que isso não ocorre. Contudo, não são só as contribuições que deveriam financiar a Seguridade Social. A Seguridade Social deverá ser financiada por toda a sociedade, direta ou indiretamente, mediante recursos fiscais dos orçamentos dos entes que compõe a federação e também das contribuições sociais. Mas o que ocorre é o inverso: as contribuições são desvinculadas e financiam o orçamento fiscal e de investimento. E mesmo a parcela que não poderia ser desvinculada, na prática acaba sendo, pois é utilizada para arcar com custos que não deveriam ser de responsabilidade do orçamento da Seguridade Social, em especial, pela sua monta expressiva, os benefícios previdenciários aos inativos da União.

Retomando o já exposto no primeiro capítulo, a blindagem da ordem financeira, a preocupação constante com o déficit público e a busca do superávit primário apontam para um incremento da tributação, especialmente das contribuições sociais, sem correlativo incremento proporcional com os gastos sociais. Ademais, verificamos no item anterior que o orçamento da seguridade social sofre forte desvinculação de valores e nenhum aporte do orçamento fiscal, como determina o artigo 195 da Constituição de 88.

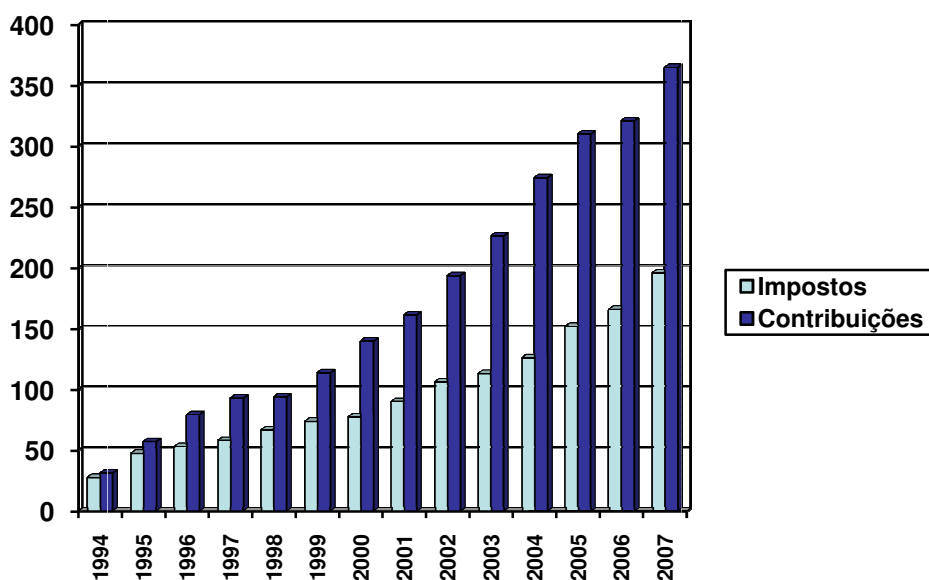
Relembrando o exposto no capítulo 1 e no esboço histórico no início desse capítulo, tanto as especificidades do regime jurídico das contribuições sociais (anterioridade mitigada) quanto o fato delas não integrarem os fundos de repartição federativos fizeram com que tais exações fossem as politicamente eleitas como responsáveis pelo superávit primário e metas de redução do déficit público, conforme as mudanças paulatinas no modelo de Estado brasileiro, já analisadas também no capítulo 1. Assim, as contribuições, que em momentos anteriores representavam parcela percentual menor do total da arrecadação federal, hoje formam o maior montante em ingresso de receitas da União.

Quando analisado o crescimento da arrecadação da União em tributos selecionados o exposto torna-se claro¹⁹¹:

¹⁹¹ Arrecadação de alguns tributos federais de 1995 a 2002, em milhões de dólares de 1985 a 1989 e em milhões de reais de 1993 em diante. Fonte: Receita Federal.



Reforçando o gráfico acima, se analisarmos a arrecadação das contribuições da União somadas e compará-las historicamente com a arrecadação somada dos impostos federais teremos o seguinte gráfico¹⁹²:



Nesse bojo, mecanismos de flexibilização (DRU) e inúmeras estratégias contábeis de inclusão de ações e programas que nenhuma relação têm com a seguridade social na LOA são utilizadas com o fulcro de retirar parcelas constitucionalmente

¹⁹² Em milhões de reais, comparando a arrecadação conjunta dos impostos federais e das contribuições da União. Fonte: Tesouro Nacional.

destinadas à efetivação dos direitos sociais para cobrir os encargos das dívidas ou as altas taxas de juros. Se por um lado verificamos a ampliação da arrecadação para os fins sociais, por outro apontamos sua desvinculação para utilização diversa da constitucionalmente imposta.

Há uma dupla implicação de efeitos nefastos em razão dessa crise na orçamentação social no modelo federalista brasileiro. Primeiramente, como expusemos no esboço histórico desse capítulo, os Estados e Municípios ficam cada vez mais dependentes dos repasses e transferência diversas da do Fundo de Participação e de receitas próprias, o que leva à política de guerra fiscal (CALCIOLARI, 2006). Contudo, no que tange aos gastos sociais, a pesada conta dos benefícios previdenciários devidos aos inativos da União é parcialmente paga pelas contribuições sociais (a parcela não desvinculada), já os Estados e Municípios deverão encarar a dívida de seus inativos com recursos próprios ou repasses. O resultado é a dificuldade cada vez maior dos entes subnacionais em manter contas coesas e superavitárias, cada vez mais engessadas, e, em virtude disso, acabam sofrendo mais com a rigidez da Lei de Responsabilidade Fiscal do que a própria União.

Ademais, a crítica que fazemos não deve cingir-se apenas aos montantes, mas à inércia da União em criar e implementar um plano coerente de intervenção social. Acreditamos, permeados por uma leitura constitucional sistêmica, que o papel do orçamento não pode ser simplesmente o de elencar receitas e um lado e despesas de outro: é, muito além disso, mecanismo de planejamento e intervenção.

Sendo assim, o orçamento da Seguridade Social deveria ser encarado como mecanismo de planejamento e intervenção da União na esfera social, destinado a garantir direitos sociais fundamentais, norteando a implementação ações relacionadas à saúde pública, previdência do regime geral e assistência social ao estabelecer as ações que receberão dotações específicas. Esse documento, parte integrante da LOA, não poderia conter despesas alheias ao sistema de Seguridade Social e deveria conter, no mínimo, as contribuições sociais de forma integral como fonte de custeio. Contudo, isso não é minimamente observado.

A conseqüência, para além da crise de efetividade dos direitos sociais, é a própria deslegitimação do Estado, que passa a não prover minimamente parte substancial da garantia de liberdade e dignidade promovida pelos direitos sociais quando subjetivados. E mais, divulga-se um discurso de déficit para viabilizar politicamente reformas que, sem sombra de dúvida, trarão empecilhos ainda maiores para a efetividade desses direitos.

3.5.3 *Uma visão crítica do déficit da previdência social*

Como afirmamos ao analisar as contribuições previdenciárias, o déficit da previdência social é amplamente divulgado pelo governo. O último balanço governamental apontou o déficit de R\$ 4,06 bilhões em agosto de 2008, contudo, no acumulado no ano de 2008 até agosto foi de R\$ 24,9 bilhões, o que demonstraria uma queda de 13,7% em comparação aos oito primeiros meses de 2007 (RIBEIRO, 2008).

O que embasa juridicamente a tese do suposto déficit são, principalmente, as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998 (a chamada reforma previdenciária). Além de acrescentar a necessidade atuária na previdência do Regime Geral e a obrigatoriedade de apontar fontes de custeio próprias para os novos benefícios, tal Emenda acrescentou também o último artigo do corpo principal da Constituição, que dispõe:

Artigo 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000) dispôs sobre a regulamentação do que chamou de Fundo do Regime Geral de Previdência Social, cuja finalidade é prover recursos para o pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral. O § 1.º do artigo 68 da Lei de Responsabilidade Fiscal afirma que constituem o fundo: (i) bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste; (ii) bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei; (iii) receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea *a* do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição; (iv) produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social; (v) resultado da aplicação financeira de seus ativos; (vi) recursos provenientes do orçamento da União. Ademais, a Lei n.º 11.457, de 16 de março de 2007, afirma claramente, no artigo 2.º, § 1.º,

que o montante arrecadado a título de contribuições previdenciárias deverá ser integralmente destinado a esse Fundo, para pagamentos de benefícios previdenciários do Regime Geral.

Como é possível verificar, o grande aporte que compõe esse Fundo são as ditas contribuições previdenciárias. Contudo, não se pode entender, mesmo com a literalidade dos dispositivos assinalados, que a previdência do Regime Geral deve ser integralmente custeada por esse Fundo. De fato, própria previdência urbana, considerando-se os aportes oriundos das contribuições previdenciárias e os gastos com aposentadorias e pensões dos trabalhadores urbanos, embora deficitária, tende ao superávit (ANFIP, 2007). Já a previdência rural apresenta um forte déficit, pois houve uma massa considerável de trabalhadores rurais incluídos no sistema com a comprovação de tempo de serviço rural, sem necessidade de comprovar recolhimento de contribuições.

Segundo a Projeção Atuarial para o RGPS entregue pelo governo ao Congresso Nacional (obrigação imposta pelo artigo 4.º, § 2.º da Lei de Responsabilidade Fiscal) como um anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2009, considerando diversas estimativas (massa salarial, crescimento vegetativo, taxa de inflação anual, variação real do PIB, reajuste de benefícios, etc.), o déficit previdenciário estimado é de R\$ 43,405 bilhões para 2009, R\$ 42,734 bilhões para 2010 e R\$ 42,069 bilhões para 2011. Seguindo as mesmas projeções encontramos a média de impacto do déficit previdenciário sempre em torno de 1,5% do PIB entre os anos de 2008 e 2027¹⁹³.

Parte da culpa desse suposto déficit previdenciário é colocada por alguns economistas e pelo próprio governo nas aposentadorias rurais¹⁹⁴. São duas as colocações

¹⁹³ Considerando que o PIB médio estimado nas projeções dos anexos da LDO para 2009 relativamente aos anos de 2009, 2010 e 2011 é de aproximadamente 5%, o que acreditamos ser um número muito improvável, pode-se apontar um impacto médio superior aos 1,5% do PIB.

¹⁹⁴ “A distorção fica clara ao se verificar os gastos da Previdência: o sistema rural corresponde a apenas 19,7% da despesa total de R\$ 182,5 bilhões do setor no ano, mas, em contrapartida, é o maior responsável pelo déficit do sistema geral. A despesa com benefícios rurais chegou a R\$ 36,6 bilhões em 2008, com uma arrecadação de apenas R\$ 4,6 bilhões, segundo dados fechados em novembro. Em 2008, de todos os tipos de benefícios concedidos pela Previdência, os rurais representaram quase um terço: foram 4,11 milhões de benefícios, sendo 3,15 milhões urbanos e 965,8 mil rurais. O rombo tem origem em 1988, quando a Constituição criou regras especiais para as aposentadorias rurais, sem exigir contribuição direta, como no caso do trabalhador urbano. Para obter o benefício, basta o trabalhador ou agricultor mostrar que está exercendo a atividade rural na data de entrada do requerimento. E mais: a aposentadoria rural é concedida aos 60 anos, para os homens, e aos 55 para as mulheres, cinco anos a menos do que na regra geral.” (JUNGBLUT, 2009).

que embasam esse raciocínio: (i) idade mínima reduzida para usufruir do benefício e (ii) contagem de tempo de serviço ao invés de tempo de contribuição, ou seja, desnecessária a comprovação de recolhimento de contribuição.

Quanto à idade mínima reduzida, embora o § 1.º do artigo 201 da Constituição de 88 vede a adoção de critérios diferenciados para a concessão de aposentadorias aos beneficiários do regime geral de previdência, deixa a ressalva clara de que poderá haver diferenciação nesses critérios nos casos de exercício de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Não resta dúvida que o labor no campo, por ser fisicamente fatigante, deve ser computado de forma diferenciada. Assim, o fato do trabalhador rural aposentar com cinco anos a menos do que a idade exigida como regra é questão de equidade garantida pela Constituição de 88. Outras profissões, pelas suas especificidades, permitem a aposentadoria em idade mínima ainda menor, também por razões de igualdade, seguindo as diretrizes do artigo 57, § 4.º do Plano de Benefícios (Lei n.º 8.213), o qual faz referência a agentes nocivos, químicos, físicos, biológicos ou associações de agentes prejudiciais à saúde do segurado.

Quanto à afirmação de que os trabalhadores não contribuíram para a previdência, verifica-se que após a Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998, fica imposta a contagem de tempo de contribuição, necessitando o requerente de benefício previdenciário apresentar recolhimento das contribuições previdenciárias, e não mais prova de tempo de serviço. Durante o período em que estava em vigor o parágrafo 2º do artigo 55 da Lei nº 8.213/91 com redação dada pela Medida Provisória n.º 1.523, de 11 de outubro de 1996, o tempo de atividade rural, anterior à edição da Lei n.º 8.213/91, somente podia ser computado para fins de concessão de aposentadoria por idade e dos benefícios de valor mínimo, e era vedado o aproveitamento desse tempo, sem a prova do recolhimento das respectivas contribuições, para efeito de carência, de contagem recíproca e de averbação de tempo de serviço. Entretanto, em 10 de dezembro de 1997, quando a Medida Provisória n.º 1.523 foi convertida na Lei n.º 9.528/97, a redação original do parágrafo 2º do artigo 55 da Lei nº 8.213/91 restou integralmente restabelecida, assegurando a contagem do tempo de serviço rural para fins de aposentadoria em atividade urbana, independentemente de contribuição relativamente àquele período, ao dispor que: “O tempo de serviço do segurado trabalhador rural, anterior à data de início de vigência

desta Lei, será computado independentemente do recolhimento das contribuições a ele correspondentes, exceto para efeito de carência, conforme dispuser o Regulamento”.

Assim, não há mais óbice legal ao cômputo do tempo de serviço rural exercido anteriormente à edição da Lei nº 8.213/91, independentemente do recolhimento das contribuições respectivas, para a obtenção de aposentadoria urbana por tempo de serviço, se durante o período de trabalho urbano é cumprida a carência exigida no artigo 52 da Lei nº 8.213/91. O STJ tem julgado constantemente nesse sentido para o caso de trabalho realizado no campo e que vai ser aproveitado para aposentadoria por tempo de serviço (tempo de contribuição) urbana no setor privado¹⁹⁵.

De fato, a Constituição de 88 estabeleceu um sistema previdenciário amplo e inclusivo, coerente com o restante de seu texto. Assim, aos trabalhadores rurais foi possível o ingresso no sistema sem a necessária contrapartida expressa, como ocorre com os trabalhadores urbanos, mediante o aporte de contribuições previdenciárias específicas. Mister salientar que até o surgimento da Emenda Constitucional n.º 20 havia a possibilidade de aposentadoria por tempo de serviço (sem a contrapartida).

Não obstante, não é verídica a afirmação simples de que o benefício da aposentadoria para o trabalhador rural é um benefício assistencial, pois o acesso dos trabalhadores rurais aos benefícios da previdência se dá pelo exercício de atividade laboral e não em função de uma necessidade econômica ou incapacidade para prover o próprio sustento. Também é preciso frisar que até o advento da Lei n.º 7.787, de 30 de junho de 1989, havia a contribuição ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL, instituído pela Lei complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971, juntamente com o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural – PRORURAL, que teriam por finalidade o custeio de aposentadorias, pensões, auxílio-funeral e serviços sociais aos trabalhadores do campo. A incidência dessa contribuição se dava sobre a comercialização de produtos rurais e, considerando a dinâmica específica de substituição tributária dessa exação, em muitas circunstâncias a responsabilidade tributária ficava a cargo da cooperativa ou do adquirente da produção rural. Contudo, não há dúvida de que os efeitos econômicos dessa tributação mostravam-se presentes no preço da produção agrícola e, conseqüentemente, nos

¹⁹⁵ STJ, Embargos no Recurso Especial n.º 644252, 3.ª Seção, rel. Min. Hélio Quaglia Barbosa, j. 27.04.2005, DJ 16.05.2005, p. 228.

rendimentos do trabalhador rural, o que afasta a afirmação de que esses não contribuíram ou que seu benefício é assistencial.

Assim, o saldo negativo identificado no Fundo do Regime Geral de Previdência Social introduzido pela Lei de Responsabilidade Fiscal tem como principal culpado, sem dúvida, o financiamento intergeracional. Em trabalho econômico premiado, Fábio Adriano Miessi Sanches (2005) aponta justamente esse tipo de circunstância como a principal causa desse déficit¹⁹⁶. Se o Fundo instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal tivesse sido instituído na época do surgimento do sistema previdenciário brasileiro, antes do pagamento dos primeiros benefícios, sem dúvida esse problema não seria colocado dessa forma.

O que espanta é o receio governamental com esse suposto déficit e nenhuma medida fática para garantir a vinculação determinada constitucionalmente. A preocupação atuarial com a viabilidade do sistema é medida importante e deve ser efetivada, e ressaltamos que o passo dado pela Lei de Responsabilidade Fiscal foi grande. Contudo, acreditamos que providenciar a vinculação fática apenas das contribuições previdenciárias, de importância menor quando comparados aos montantes arrecadados a título de COFINS e a CSLL, é solução parcial. Deve-se garantir a vinculação de todas as contribuições às finalidades sociais, e não simplesmente a vinculação das contribuições previdenciárias ao pagamento de benefícios previdenciários.

E mais, a preocupação com o déficit do RGPS expressa na Lei de Responsabilidade Fiscal, que culminou na criação do citado Fundo do Regime Geral de Previdência Social não parece ser a mesma com o déficit do regime de previdência própria. Na LRF, embora se afirme a necessidade de se fazer constar em anexo próprio da LDO uma avaliação da situação financeira e atuarial do regime de previdência próprio, faz notar também, no seu artigo 69, que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime

¹⁹⁶ “Os desequilíbrios observados no RGPS e no RPPS são ainda mais elevados. Com efeitos, o pagamento líquido de contribuições – contribuições menos transferências – para o RGPS realizado por um indivíduo representativo da geração futura é, em média, 367% maior do que o pagamento líquido de um indivíduo nascido em 1996. Isso equivale a dizer que um indivíduo da geração futura deverá pagar, durante a sua vida, R\$ 4.190,00 a mais em contribuições líquidas do que um indivíduo nascido em 1996 de modo a garantir a solvência desse sistema. A situação do RPPS é potencialmente mais preocupante: um indivíduo da geração futura deve pagar (em contribuições líquidas), em média, R\$ 27.690,00 a mais do que um indivíduo nascido em 1996 para que a restrição financeira intertemporal do RPPS não seja violada. De fato, o impacto do desequilíbrio intergeracional da previdência sobre o desequilíbrio global é bastante substancial: a exclusão do RGPS reduziria o desequilíbrio global de 98% para 69%, a exclusão do RPPS reduziria esse desequilíbrio para -90% e a exclusão dos dois sistemas faria com que o desequilíbrio fosse de -121%.”(SANCHES, 2005, p. 75).

próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial. Portanto, apesar de designar a necessidade do caráter contributivo, não afeta as contribuições incidentes sobre o rendimento dos inativos nem as contribuições pagas pelo próprio servidor a um Fundo específico, como fez com o RGPS, embora possamos, como fizemos com as contribuições sociais, extrair essa vinculação diretamente do texto constitucional (artigo 40).

3.5.4 *A reserva do financeiramente possível*

O conceito de reserva do possível foi aplicado primeiramente pelo Tribunal Constitucional Federal da Alemanha no caso *numerus clausus* (BVerfGE 33, 303). Na situação em tela discutia-se o acesso ao curso de medicina na Universidade de Hamburgo e Munique, analisando possível incompatibilidade entre leis estaduais específicas que restringiam o acesso ao ensino superior e a Constituição alemã. Salienta Ana Carolina Lopes Olsen (2008, p. 215):

No lapso de tempo havido entre 1952 e 1967, o número de estudantes nas universidades científicas da RFA praticamente dobrara; o número de primeiro-anistas passou de 25.000 para 51.000. O desenvolvimento das universidades, entretanto, não acompanhou estes números. Para que isso fosse necessário, as esferas governamentais teriam de disponibilizar mais de 7,7 bilhões de marcos, valores irrealistas se considerada a situação alemã do pós-guerra. O número de vagas para o ensino superior era limitado, e de fato não poderia atender a toda a população. Faltava, todavia, a base constitucional para esta regra. O recurso ao Tribunal Constitucional buscou solucionar este problema. Diante desse quadro, a Corte Constitucional Alemã enfrentou uma verdadeira sucessão de ponderações, até chegar ao veredicto final: a regra do *numerus clausus* era compatível com a Lei Fundamental.

Da análise de trechos importantes dessa decisão pode-se verificar a tentativa da Alemanha em fazer o possível para viabilizar um número maior de vagas nessas Universidades. Na decisão sob análise, a Suprema Corte desse país cita dispositivos de uma lei federal intitulada “Lei de Estímulo à Construção de Escolas”, que denotariam o

esforço público na busca de efetivar o acesso ao ensino superior. Mister frisar que o principal ponto da decisão não foi o financeiro, mas sim a razoabilidade com que a alocação desses recursos poderia ser demanda¹⁹⁷. A partir dessa decisão apresenta-se a possibilidade de busca de um parâmetro de razoabilidade em razão da exigência de prestações a serem cumpridas pelo Estado, considerando as possibilidades concretas de realização e o respeito às normas constitucionais.

Outro caso importante em que a reserva do possível foi discutida no Supremo Tribunal alemão dizia respeito justamente a um benefício social, garantido pela “Lei Federal de Indenização às Vítimas de Atos Violentos”, julgado em dezembro de 2004 (BvR 684/98). Tal Lei afirma que os beneficiários da indenização são a vítima, seu cônjuge, e os filhos órfãos e demais descendentes, considerando-se para efeitos de filiação não só o parentesco jurídico e biológico, mas também laço familiar de longa duração com coabitação (§ 1.º, inciso I, alínea “i”). Contudo, tal Lei foi alterada, restringindo o benefício ao filho órfão (aqui considerado de forma ampla pela Lei) se este ainda mantivesse contado com os pais biológicos (OLSEN, 2008, p. 220).

No caso concreto, a vítima do ato violento faleceu em virtude de um atentado em Hamburgo, ele vivia com a companheira e o filho dela de outro relacionamento. O benefício devido ao filho foi negado administrativamente com base na referida alteração da Lei, pois o filho morava com a mãe biológica. O filho da companheira da vítima ingressou com ação afirmando a inaplicabilidade da alteração da Lei, porque ofender o princípio da irretroatividade no caso específico. O Tribunal Constitucional Federal julgou a demanda improcedente manifestando-se da seguinte forma:

A promoção da família por parte do Estado está sujeita à reserva do possível; no sentido daquilo que pode ser razoavelmente exigido da sociedade, por parte do indivíduo, quando ele decide ter filhos. Além desse ponto, pode o Estado considerar necessidade diferenciais, neste âmbito (BVerGE 43, 108, <121>). A partir destes fundamentos, surge um maior espaço para a distribuição dos encargos familiares.

Este espaço não foi expressamente delimitado pelo legislador. Em favor do autor, pode-se mencionar que o companheiro de sua mãe tenha sido predominantemente sustentado

¹⁹⁷ Ana Carolina Olsen (2008, p. 219) salienta: “No caso da discussão a respeito do *numerus clausus*, o que estava em discussão não era somente o acesso ao ensino superior, mas o direito do cidadão exigir vaga para particularmente um curso (o de Medicina), direito ligado à liberdade de escolha de profissão, garantida pela Lei Fundamental Alemã. Esta liberdade não poderia ser exacerbada a ponto de exigir do Estado um esforço irrazoável, comprometendo inclusive interesse da coletividade”.

pelo Estado; e eles não poderiam contar com a continuidade desta prestação. Sua situação não era diversa daquela, de uma família monoparental. Por causa disso, a mãe pôde perceber auxílio-infância. Para sua educação, havia à disposição o auxílio-educação. Não se pode considerar que o legislador estava prevendo um benefício adicional. Aqui também é preciso considerar que crianças na situação do autor têm direito à prestação alimentar de ambos os pais, ou dos avós, quando um dos pais falecer antes. A concessão de uma pensão de órfão sobrevivente ao autor lhe outorgaria um benefício que os filhos legítimos de um falecido não teriam (OLSEN, 2008, p. 221).

A bem da verdade, nesse último caso nos parece mais que a utilização da reserva do possível seja um critério de proporcionalidade do que a imposição de um critério fático de impossibilidade. No Brasil o sentido aplicado à reserva do possível é bem outro, muito mais próximo do que hoje já se chama de reserva do financeiramente possível, ligado intimamente com a temática de reserva orçamentária. Segundo Ana Carolina Olsen (2009, p. 223) a razão disso é que a jurisprudência brasileira teria absorvido a leitura da teoria alemã da forma como interpretada por Gomes Canotilho. Sobre a temática salienta Andreas J. Krell:

O português Canotilho vê a efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais dentro de uma “reserva do possível” e aponta a sua dependência dos recursos econômicos. A elevação do nível da sua realização estaria sempre condicionada pelo volume de recursos suscetível de ser mobiliado para esse efeito. Nesse visão, a limitação dos recursos públicos passa a ser considerada verdadeiro limite fático à efetivação dos direitos sociais prestacionais. Essa teoria, na verdade, representa um adaptação do *tópos* da jurisprudência constitucional alemã (*Der Vorbehalt des Möglichen*), que entende que a construção de direitos subjetivos à prestação material de serviços públicos pelo Estado está sujeita à condição da disponibilidade dos respectivos recursos. Ao mesmo tempo, a decisão sobre a disponibilidade dos mesmos estaria localizada no campo discricionário das decisões governamentais e dos parlamentos, através da composição dos orçamentos públicos (apud OLSEN, 2008, p. 223)

A bem da verdade, parece-nos que Gomes Canotilho alberga a questão da reserva do possível como disponibilidade financeira para a efetividade dos direito apenas para afastar a viabilidade jurídica desse tipo de argumentação. Assim, afirma Canotilho que “rapidamente se aderiu à construção dogmática da *reserva do possível* (*Vorbehalt des*

Möglichen) para traduzir a idéia de que os direitos sociais só existem quando e enquanto existir dinheiro nos cofres públicos. Um direito social sob “reserva dos cofres cheios” equivale, na prática, a nenhuma vinculação jurídica” (2003, p. 481).

Na jurisprudência brasileira a questão da reserva do possível apareceu em decisões que versam sobre medicamentos, algumas afastando-a¹⁹⁸, outras abarcando-a sob o argumento seja de que o judiciário não pode intervir na Administração Pública¹⁹⁹ ou mesmo sobre possível inviabilidade financeira por parte do Estado²⁰⁰. Sobre a jurisprudência pátria acerca dessa temática, não podemos deixar de mencionar a decisão do Ministro Celso de Mello sobre a constitucionalidade do veto presidencial na LDO para o ano de 2004 (Lei n.º 10.707, de 30 de julho de 2003). No caso em tela o veto presidencial parcial acarretaria a supressão do § 2.º do artigo 55 (posteriormente remunerado para artigo 59), que tratava da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde para fins da Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000. Ocorre que após o veto a Presidência da República encaminhou ao Congresso projeto de lei que foi convertido da Lei n.º 10.777, de 24 de novembro de 2003, que acrescentou o § 3.º no artigo 59 da referida LDO, mantendo a mesma redação anterior. Nesse caso concreto houve a propositura de Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental para questionar o veto presidencial, mas antes de ser julgada sobreveio a alteração da LDO pela Lei n.º 10.777, retomando a dicção original. A consequência lógica seria um julgamento improcedente sem análise do mérito em virtude da perda do objeto da ação, desnecessárias delongas ou análises mais pormenorizadas. Contudo, o Ministro Celso de Mello prolatou longa decisão monocrática na qual analisa a temática. Reproduzimos aqui breve trecho que reputamos importante ao tema:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de

¹⁹⁸ Tribunal de Justiça do Paraná, Apelação n.º 283029500, 15.ª Câmara Cível, relator Desembargador Paulo Habith, j. 28.06.2005; Tribunal de Justiça do Ceará, Ação Civil Pública n.º 2003.81.00.009206-7, relator Juiz Federal Geoge Marmelstein Lima.

¹⁹⁹ Tribunal de Justiça de São Paulo, Agravo de instrumento n.º 42.530.5/4, 15.ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Alves Bevilacqua, j. 11.11.1997; Tribunal de Justiça de São Paulo, Agravo de Instrumento n.º 48.608-5/4, 9.ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Rui Casaldi, j. 11.02.1998.

²⁰⁰ Tribunal de Justiça de São Paulo, Apelação n.º 184.246-5/0, 9.ª Câmara de Direito Público, relator Desembargador Geraldo Luceno, j. 01.06.2005.

implementar políticas públicas (José Carlos Vieira de Andrade, "Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976", p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. Cabe assinalar, presente esse contexto - consoante já proclamou esta Suprema Corte - que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política "não pode converter-se em promessa constitucional inconseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu imposterável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado" (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. Celos de Mello). Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à "reserva do possível" (Stephe Holmes e Cass R. Sunstein, "The Cost of Rights", 1999, Norton, New York), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas. É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização - depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - 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.

De fato, no final de sua decisão o Ministro julga prejudicada a análise do pedido por perda do objeto, pelas razões assinaladas acima. Não obstante, temos a certeza de que as palavras acima não foram proferidas ao léu. Poderia haver a simples afirmação de perda do objeto da ação e julgamento sem análise do mérito, mas preferiu o Ministro afirmar que a reserva do possível não se presta para justificar a falha dos Poderes Públicos em implementar a Constituição. Parece-nos haver aqui uma mensagem clara.

A nosso ver, a reserva do possível, da forma como essa surgiu no Tribunal Constitucional alemão na decisão *numerus clausus*, é certamente uma medida de razoabilidade e ponderação na análise da concessão de determinado benefício social, considerando as especificidades desse benefício e de toda a ordem social do sistema jurídico considerado.

O que se mostra jurisprudencialmente e doutrinariamente no Brasil como reserva do possível é bem mais uma negação de direito fundamental em virtude de provável impacto orçamentário futuro. Digo provável porque nas decisões citadas não houve estudos de inviabilidade da prestação pretendida nem do impacto orçamentário delas. Afirma Ricardo Lobo Torres (2008, p. 194):

De fato, os *direitos fundamentais* aparecem de forma simplesmente declaratória na Constituição e exibem o *status negativus*. Não necessitam de prestações positivas concedidas especificamente pelo legislador nem de definições infraconstitucionais. Já os *direitos sociais e econômicos*, sujeitos à ‘reserva do orçamento’, dependem maximamente do Legislativo. As reivindicações de cidadania referentes a tais direitos devem se dirigir ao poder que detém a competência para a concessão de bens num ambiente econômico de escassez. Transformam-se em questão de *policy*. Prevalece o princípio da subsidiariedade, que sinaliza no sentido de que as concessões estatais devem se limitar aos bens que não podem ser obtidos no mercado.

Ao nosso ver a apreciação é incorreta. Embora em outro momento da obra o autor afirme o caráter prestacional dos direitos individuais (*status positivus*)²⁰¹, a afirmação

²⁰¹ Ricardo Lobo Torres destaca em outros trechos da obra que alguns direitos sociais teriam característica de direitos individuais porque necessários para garantir a liberdade fática, como o acesso a uma prestação de saúde mínima e a uma assistência que garanta a subsistência vital (2008, p. 194 e seguintes). Assim, a característica prestacional desses direitos estaria, nessa parcela estrita relacionada ao mínimo, garantido. Já no que tange às demais parcelas (como a previdência como um todo), estas

de que reivindicações de cidadania referentes aos direitos sociais devem ser exigidas de forma democrática e política deve ser apreciada à luz da disciplina constitucional. A Constituição, também denominada de Carta Política, traça as bases das políticas públicas, norteia a ação estatal e disciplina competência. Quando tal Norma estabelece disciplina tributária e orçamentária específica não podemos crer que a efetividade dos direitos dependerá do exclusivamente do alvedrio do Legislativo e do Executivo. Os instrumentos deverão ser utilizados para seus fins.

E mais, tem-se alçado a reserva do possível ao grau de princípio, o que ao nosso entender é um completo absurdo, pois não se pode dar característica normativa-deontológica a uma construção doutrinária sem o respectivo arcabouço normativo.

É claro, e não podemos deixar de frisar, que ninguém é obrigado ao impossível. A máxima já consagrada no clássico brocardo latino *ad impossibilia nemo tenetur* (ninguém pode ser obrigado a fazer o impossível) a nosso ver, para além de princípio, é imperativo fático excludente de qualquer obrigação. Todavia, não basta a mera argumentação, é preciso comprovação dessa impossibilidade fática, como bem asseverou Celso de Mello. Do contrário, corremos o risco de ver perecer não só os direitos sociais, mas também os individuais, já que estes últimos requerem também prestações públicas para sua efetividade.

Assim, também o argumento de que o Judiciário interfere na esfera de competência dos outros Poderes quando prolata decisões que têm impacto orçamentário não merece acolhida. Essa aparente inteferência é, a bem da verdade, cumprimento de função constitucional dada ao Judiciário que deve proteger a Carta Magna e zelar pela sua efetividade, como já pontuamos no capítulo 1. Apenas *ad argumentandum* esclarecemos que, para os que não se convencem com os argumentos postos, os gastos com cumprimento de sentença e decisões judiciais condenatórias contra a União em matéria previdenciária, assistencial e de saúde pública são irrisórios quando comparados às quantias desvinculadas do orçamento da Seguridade Social, como tivemos a oportunidade de demonstrar em gráfico sobre despesas do ano de 2008, nesse capítulo.

Temos como claro que em matéria de direitos sociais o argumento da reserva do possível não deve prevalecer na situação atual. Inviável a argumentação de impossibilidade

deveriam ser de incumbência pessoal do beneficiado, a ser buscada no mercado (previdência privada, saúde suplementar, etc.). Como afirmamos, acreditamos que todos os direitos exibem, necessariamente um *status positivus* e um *status negativus*. Não há como garantir nenhum direito sem participação estatal e, portanto, sem gastos.

fática em realizar os imperativos constitucionais sociais diante da situação claramente superavitária do orçamento da Seguridade Social.

CONCLUSÃO

Retomando sinteticamente a exposição, analisamos, no capítulo 1, o papel positivo do Estado moderno em garantir a efetividade dos direitos sociais. Para tanto, partimos da análise da dignidade humana, definida como o valor que legitima axiologicamente o Estado moderno. A partir dessa função axiológica, estabelecemos a relação do valor dignidade humana com os direitos fundamentais, pois esses são a garantia da efetividade daquele. É por intermédio dos direitos fundamentais que a dignidade humana encontra sua garantia normativa em determinado ordenamento jurídico.

Dentre os direitos fundamentais destacamos a importância dos direitos sociais. Tais direitos possibilitam o acesso fático e real à liberdade num sistema capitalista. Entre os direitos sociais há aqueles prestados pelo Estado, que se prestam para amparar o trabalhador quando o trabalho lhe faltar (previdência), garantir o mínimo existencial e atuar na redistribuição de renda (assistência) e garantir a saúde dos cidadãos de forma gratuita (saúde pública). Esses direitos compõem um sistema denominado pela Constituição de 88 de Seguridade Social. Também esses direitos, como o restante dos direitos sociais, ostentam a característica de fundamental.

A partir dessa afirmação de fundamentalidade, recaem sobre tais direitos também a imutabilidade, pois formam o núcleo constitucional, integrado aos direitos e garantias fundamentais, conectados aos objetivos e fundamentos da República, protegidos por cláusula pétrea.

Como garantias constitucionais, sua interpretação deve sempre levar em conta a garantia de efetividade, sob pena da Constituição tornar-se letra morta e, levando em consideração a intrínseca relação desses direitos com a dignidade humana, até uma crise de legitimação do próprio Estado. Assim, a efetividade das normas constitucionais que entabulam garantias sociais, por depender de políticas públicas, não podem ser encaradas como simples sugestões do constituinte ao legislador e ao administrador público. São mais do que isso, consistem em verdadeira direção firme para a qual deve apontar o desenvolvimento social e a intervenção do Estado, já que o Estado Social está em constante implementação.

E bem assim, analisando a evolução e alterações pelas quais passou o Estado moderno, apontamos a crescente preocupação com o crescimento do déficit público e com metas de superávit primário. Nesses tempos, o investimento em políticas públicas que visam garantir efetividade a direitos sociais constitucionalmente assinalados concorrem

diretamente com investimentos em infra-estrutura e financiamento de superávit primário. Desse modo, o discurso econômico de escassez permeia também o discurso jurídico embasando teorias como a da “reserva do financeiramente possível”, impondo óbices à fruição dos direitos sociais, frisando a necessidade de se garantir as metas de superávit, bloquear o déficit e de incorrer em gastos de infra-estrutura para atração de capital privado.

O próprio modelo de intervenção social passa a sofrer séria contestação. Procura-se cada vez mais deixar à cargo do particular e do mercado a garantia da saúde e da previdência, provendo o Estado apenas o mínimo através de uma rede de assistência. Contudo, para além de análises econômicas e interpretações teóricas, é na Carta Política que devemos buscar a orientação para a atuação do Estado na seara social.

Nossa Constituição atual tem característica dirigente e programática. Sua interpretação deve ser feita de forma teleológica e sistêmica. Assim, os direitos fundamentais sociais não estão meramente elencados no início da Constituição como disposições programáticas (o que *per se*, em nossa opinião, já seria o suficiente para lhes garantir a subjetivação), estão interligados a uma fonte de custeio própria: as contribuições sociais.

As contribuições sociais, originárias do parafisco criado no modelo tributário europeu do pós-guerra, encontraram terreno fértil no Brasil. Inicialmente vinculadas à Seguridade Social, passaram por um sério processo de desvinculação que ignorou seu motivo constitucional. As razões desse processo só podem ser corretamente interpretadas se ponderado o contexto histórico. A modificação do paradigma de endividamento público proposta ainda durante o Governo Militar e a preocupação com a inflação crescente incentivaram políticas de redução do déficit e controle inflacionário que se iniciaram com a extinção da conta-movimento do Banco do Brasil e o fim do orçamento monetário. Na Constituição de 88 vemos a clara preocupação com as contas públicas e o imperativo da unicidade orçamentária (uma única lei orçamentária anual). O processo culmina com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Inseridas nesse contexto, as contribuições sociais tornaram-se a exação utilizada para possibilitar à União manter o fluxo de caixa, possibilitando a manutenção da política de altas taxas de juros para controle inflacionário. As razão para tanto se encontram tanto no regime tributário específico da figura quanto no sistema financeiro de repartição de verbas públicas. A anterioridade mitigada desse tributo somada ao fato dessas

exações não integrarem o fundo de repartição entre Estado e Municípios tornaram as contribuições sociais aptas a esse fim. Assim, sua vinculação ao sistema de Seguridade Social foi paulatinamente afastada.

Já na Emenda Constitucional de Revisão n.º 1, no ano de 1995, surge o Fundo Social de Emergência, inicialmente transitório (integrando o ADCT) e desvinculando parcela considerável da arrecadação da União. O objetivo básico desse Fundo não era nem o social nem o emergencial, mas sim o de retirar dos Estados e Municípios substanciais parcelas do seu direito à participação na arrecadação federal, sob a justificativa de promover ações na área social e assistencial, mas com a real intenção de buscar recursos para o pagamento da dívida pública e fomentar a política de altas taxas de juros e a paridade entre o real e o dólar. Esgotado o seu período de vigência tal Fundo é aprovado novamente com novo apelido de Fundo de Estabilização Fiscal (Emenda Constitucional n.º 17), esse mais condizente com a sua função específica e, esgotado o prazo, reprovado sob a alcunha de Desvinculação dos Recursos da União – DRU (Emenda Constitucional n.º 27) e novamente reprovado até 2001 (Emenda Constitucional n.º 56).

A principal função da DRU hoje é possibilitar que se utilizem as contribuições sociais para o financiamento do superávit primário e pagamento de juros. Os efeitos são nefastos, tanto em relação à efetivação dos direitos sociais relacionados à Seguridade Social quanto em acerca da dinâmica federalista. Considerando que as contribuições não ingressam nos fundos de repartição federal e a possibilidade de desafetar as contribuições de sua finalidade constitucional, a União dificilmente assumiria os riscos políticos de aumento da carga tributária sem que possa se beneficiar de todo esse aumento (o que ocorreria, por exemplo, com a implementação de uma tabela progressiva do imposto de renda).

Foi justamente o que ocorreu. À margem desse processo, os entes subnacionais ficaram mais dependentes dos seus recursos próprios e de transferências voluntárias. Assim, a dinâmica federalista, ao invés de se comportar de forma cooperativa, fomentada por um projeto desenvolvimentista a cargo da União, que tomaria seu papel central na consecução de planos para o desenvolvimento regional que a Constituição de 88 lhe entrega, é mais uma imposição do mais forte, do que detém mais recursos. Aos Estados e Municípios restou a competição política pelas transferências voluntárias (salientando que os critérios

que norteiam essa relação não são necessariamente o de necessidade ou de uso racional e qualitativo dos recursos públicos) e a luta pelos investimentos privados, a guerra fiscal.

E não só, o principal efeito dessa política é, sem dúvida, a agonia da ordem social constitucionalmente prevista e a crise de efetividade dos direitos sociais. Num país pobre e de renda concentrada, em que parcela substancial da população tem pouco ou nenhum acesso a meios mínimos de subsistência, retirar parte de exações constitucionalmente afetadas a fins sociais para finalidade diversa nos parece um dissenso, além de contribuir ainda mais para a grave crise de efetividade que passa o nosso ordenamento constitucional. A ordem social e os próprios direitos fundamentais, ao menos no que tange à parcela respectiva aos direitos relacionados à Seguridade Social, tornaram-se letra morta.

E não só por essas desvinculações, também pela própria ineficiência da União de elaborar, conforme o papel constitucional a ela atribuído (artigo 21, inciso IX), planos de desenvolvimento e de intervenção social. Dentro desse aspecto de planejamento destacamos a importância das leis orçamentárias. O orçamento do Estado moderno não é mais simples peça contábil destinada a elencar gastos e receitas, tem papel central no planejamento econômico e financeiro. No nosso ordenamento existem três leis orçamentárias: (i) o plano plurianual; (ii) as diretrizes orçamentárias; (iii) os orçamentos anuais.

Dentre os dispositivos constitucionais financeiros evidenciamos o artigo 165, § 5.º, inciso III, no qual se afirma a necessidade de constar da lei orçamentária anual o orçamento da Seguridade Social. Tal orçamento, que teria a função de elencar os programas e ações em âmbito específico da intervenção da União na área de Seguridade Social, verdadeira pauta para o planejamento e construção do Estado Social, hoje é letra morta. As razões, além das econômicas e políticas expostas, estão relacionadas ao papel que hoje a doutrina dá às leis orçamentárias, consideradas simples autorizações legislativas para gastos. É mister que se recupere o papel central de planejamento econômico e financeiro e que se garanta efetividade às leis orçamentárias para que o plano constitucional seja efetivado coerentemente.

A partir dessas elucubrações tecemos análise sobre o que denominamos “crise da orçamentação social no Brasil contemporâneo”, situação que evidencia a crise da subjetivação dos direitos fundamentais sociais e, em especial, aqueles relativos à

Seguridade Social. Além da desvinculação de receitas e da agonia do papel planejador da intervenção social da União, vemos que a parcela das contribuições sociais que não são desvinculadas, na prática acaba servindo para o pagamento de ações diversas, como a previdência do regime próprio da União (o que também gera dificuldades no ambiente federativo, conforme pontuamos).

A partir é possível tecer severas críticas às afirmações tecidas acerca do alto custo dos direitos sociais relativos à Seguridade Social no Brasil contemporâneo. É justamente pelos parcos investimentos nessa área e pela dificuldade política da União em planejar coerentemente a intervenção social, somados à desvinculação das contribuições sociais, que possibilitam o superávit fiscal e política de alta taxa de juros para controle inflacionário.

E bem assim, a afirmação de que os direitos sociais no Estado moderno têm sua efetividade relacionada com a reserva do possível é situação que só pode ser considerada após análise detida das possibilidades orçamentárias. Analisando o orçamento e comparando as arrecadações das contribuições sociais com os gastos em Seguridade Social temos que a situação claramente superavitária afasta por completo a argumentação.

De todo o exposto, resta a crítica: a implementação fática da dignidade humana é o que legitima a existência do Estado nos ordenamentos constitucionais modernos. Tal implementação depende de políticas públicas constitucionalmente orientadas que contam, para tal fim, com recursos próprios (contribuições sociais) e meios de planejamento específicos (orçamento da Seguridade Social). Desvincular os recursos e ignorar os meios, para além de evidenciar a crise de efetividade dos direitos sociais, deslegitima o Estado e a sua atuação, além de provocar a crise de efetividade do próprio ordenamento constitucional. Retomando a analogia inicial acerca do riso da escrava trácia, encerramos o trabalho com o pranto do operário, bem tecido por Drummond, na epígrafe do trabalho.

BIBLIOGRAFIA

- ACKERMAN, Bruce. *We, the People: foundations*. v. 1. Cambridge: Harvard University Press, 1993.
- AQUINO, Santo Tomás de. *O Ente e a Essência*. Trad. José Cretella Júnior. São Paulo: Nova Cultural, 2004.
- ALEGRE MARTINEZ, Miguel Angel. *La dignidad de la persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*. León: Universidad de Leon, 1996.
- ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.
- _____. Colisão de Direitos Fundamentais e Realização de Direitos Fundamentais no Estado de Direito Democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Renovar, vol. 217, p. 72. jul.-set. de 1999.
- _____. *A Theory of Legal Argumentation: the theory of rational discourse as theory of legal justification*. Oxford: Clarendon press, 1989.
- ANFIP, Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. *Análise da Seguridade Social em 2006*. Brasília: Fundação ANFIP, 2007.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10.^a ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.
- ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de Incidência Tributária*. 6.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- ATALIBA, Geraldo; GIARDINO, Cleber. PIS - exclusão do ICM de sua base de cálculo. *Revista de Direito Tributário*. São Paulo, v.10, n.35, p.151-162. jan.-mar. 1986.
- ÁVILA, Humberto. Legalidade Tributária Multidimensional. In FERRAZ, Roberto (coord.). *Princípios e Limites da Tributação*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.
- _____. *Teoria dos Princípios – da Definição à Aplicação dos Princípios Jurídicos*. 3^aed., São Paulo: Malheiros, 2004.
- AZEVEDO, Antonio Junqueira de. Caracterização Jurídica da Dignidade da Pessoa Humana. *Revista dos Tribunais*, vol. 797, p. 3-24. mar. 2002.

- BALAM, Daniel Gonçalves. Interpretação constitucional da proteção contra a dispensa do empregado. *Revista do Departamento de Direito do Trabalho e da Seguridade Social da Faculdade de Direito da USP*, São Paulo, USP, v. 2, n.º 3, p. 113-171. jan.-jun. 2007.
- BALEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 5.ª ed., Forense: Rio de Janeiro, 1968, p. 408.
- _____. *Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*. Revista e complementada por Misabel Abreu Machado Derzi. 7.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- _____. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. Revisada e atualizada por Dejalma de Campos. 15.ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- BARBIERI, Cristiane. Reforma no Sistema S gera debate acalorado. *Folha Online*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u402662.shtml>>. Acesso em: 17.05.2008.
- BARROSO, Luis Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. 8.ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- _____; BARCELLOS, Ana Paula de. A nova interpretação constitucional dos princípios. In: LEITE, George Salomão (org.). *Dos Princípios Constitucionais: considerações em torno das normas principiológicas da Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- _____. *Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 3.ª ed., São Paulo: Saraiva, 1999.
- BARTOLOMEI, Franco. *La dignità umana come concetto e valore costituzionale*. Torino: Gippichelli, 1987.
- BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário*. 2.ª ed. São Paulo: Saraiva, 1972.
- BEREJO, Rodriguez. Derecho Financiero, Gasto Público y Tutela de los Interesses Comunitários em la Constitución. In: *Estúdios sobre el proyecto de Constitución*. Madrid: CEC, 1978.

- BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Econômicas*, n.º XLIXX, 2006.
- _____. *Constituição Econômica e Desenvolvimento – uma leitura a partir da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- _____. *Desigualdades Regionais, Estados e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003a.
- _____. A Constituição Dirigente e a Crise da Teoria da Constituição. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira (et alli). *Teoria da Constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003b.
- BLUMENBERG, Hans. *O riso da mulher trácia: uma pré-história da teoria*. trad. para o português de Maria Adélia Silva e Melo e Sabine Urban. Lisboa: Diefel, 1994.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 18.ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BOTELHO, Werther. *Da Tributação e sua destinação*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BUCHANAN, James, *Liberty, Market and State*. New York: New York University Press, 1985.
- BURKHEAD, Jesse. *Orçamento Público*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- CALCIOLARI, Ricardo Pires. Aspectos jurídicos da regulação no setor de saúde suplementar: uma análise crítica do modelo brasileiro. *Portal SEAE - Secretaria de Acompanhamento Econômico*, dez. 2008. Disponível em: <http://www.seae.fazenda.gov.br/conheca_seae/premio-seae/iii-premio-seae/profissionais-1>. Acesso em: 10.01.2009.
- _____. Progressividade tributária, segurança e justiça fiscal, *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, n.º 76, p. 198-225, set.-out. 2007.
- _____. Aspectos jurídicos da guerra fiscal no Brasil. *Cadernos de Finanças Públicas*, n. 7, p. 5-29, dez. 2006.

- _____. O Regime Jurídico da Taxa de Serviço Público no Sistema Constitucional Brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 100, p. 695-738, 2005.
- _____; CORDIOLI, Maximilian Hagl. A Prescrição Intercorrente em Matéria Tributária. *Direito Tributário Atual*, n.º 18, São Paulo: Dialética, p. 359-382, 2004.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “*Brançosos*” e *Interconstitucionalidade*: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006.
- _____. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- _____. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2.ª ed. Coimbra: Coimbra editora, 2001.
- _____. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*: contribuição para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra editora, 1983.
- _____. Lei do Orçamento na Teoria da Lei. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, edição especial em homenagem ao Professor Doutor J. J. Teixeira Ribeiro, Coimbra, Universidade de Coimbra, p. 543-583. 1979.
- CANTO, Gilberto Ulhôa. *Temas de Direito Tributário*. Rio de Janeiro: Editora Alba, 1964, vol. III.
- CARRIÓ, Genaro. *Notas sobre derecho y lenguaje*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1972.
- CESARINO JUNIOR, Antônio Ferreira. Estabilidade e Fundo de Garantia. In: SIMPÓSIO PROMOVIDO PELO INSTITUTO DE DIREITO SOCIAL. In: *Estabilidade e Fundo de Garantia*. São Paulo: LTr, 1979.
- CÍCERO, Marco Túlio. *Dos Deveres*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3.ª ed., São Paulo: Saraiva, 2004.
- CORREIA, Érica Paula Barcha. A natureza jurídica das contribuições sociais. *Revista de Previdência Social*, LTr, São Paulo, ano 22, n.º 216, p. 943-952. nov. 1998.

- CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Os direitos sociais enquanto direitos fundamentais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, vol. 99, p. 305-325. jan-dez 2004^a.
- _____. Direito adquirido social. *Revista do Advogado São Paulo*, v. 24, n.º 80, p. 45-54. nov. 2004b.
- _____. Da natureza jurídica das contribuições previdenciárias. *Revista das Faculdades Integradas Toledo*. Araçatuba, v. 2, n.º 1, pp. 68-74, jun. 1999.
- COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.). *Canotilho e a Consituição Dirigente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- CRISAFULLI, Vezio. *La Costituzione e le sue Disposizioni di Principio*. Milano: Giufrè, 1952.
- CRUZ, Renato Negretti. *A teoria dos sistemas e a força normativa constitucional do sistema jurídico sanitário*. São Paulo: Dissertação de Mestrado (FD-USP), 2007.
- DELPÉREÉ, Francis. O Direito à Dignidade Humana. In: BARROS, Fernando Rezende de; ZILVETI, Fernando Aurélio (Coords.). *Direito Constitucional: estudos em homenagem à Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Dialética, 1999.
- DERZI, Misabel Abreu Machado. Contribuição para o FINSOCIAL. *Revista de Direito Tributário*, São Paulo, v. 15, n.º 55, p. 198-222. jan.-mar. 1991.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 7.^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- FARIA, José Eduardo. Mitos e Conflitos: os direitos humanos no Brasil. FARIA, José Eduardo (Org.). *A Crise do Direito numa Sociedade em Mudança*. Brasília: UnB, 1988.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Função Social da Dogmática Jurídica*. Tese de Livredocência, São Paulo: Edição do autor, 1978.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 2.^a ed. São Paulo: Nova Fronteira, 1998.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos Humanos Fundamentais*. 4.^a Ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

- FOUROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho Financiero*. 2.^a ed. Buenos Aires: Depalma, v. I, 2001.
- GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: UNESP, 1996.
- GIRALDI, Renata. Após o fim da CPMF, governo e oposição admitem a criação de um novo tributo. *Folha Online*, 13 dez. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u354788.shtml>>. Acesso em: 14.12.2007.
- GORDILLO, Agustín A. *Planificacion, Participacion y Libertad en el proceso de cambio*. Buenos Aires: Macchi, 1972.
- GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 5.^a ed., São Paulo: Malheiros, 2003.
- _____. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: RT, 1978.
- GRECO, Marco Aurélio. Solidariedade Social e Tributação. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (Coords.). *Solidariedade Social e Tributação*. São Paulo: Dialética, 2005.
- GUTIERREZ, Miguel Delgado Gutierrez. Repartição de receitas tributárias: a repartição das fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. In: CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal*. Barueri: Manole, 2004, p. 33-100.
- _____. *Contribuições (uma figura “sui generis”)*. São Paulo: Dialética, 2000.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. *A Crise de Legitimação no Capitalismo Tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição (Die normative Kraft der Verfassung)*. Trad. de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, CASS R. *Il costo dei diritti: perché la libertà dipende dalle tasse* (trad. CAGLIERI, Elisabetta). Bologna: Mulino, 2000.

- IPEA, Institutos de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n.º 13. Brasília: IPEA – Edição especial, 2007.
- IPEA, Institutos de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade*. Brasília: IPEA, 2006.
- JUNGBLUT, Cristian. Levantamento mostra que aposentadorias rurais, que não contribuem com a previdência, representam 35% dos benefícios em 2008. *O Globo*, 09 jan. 2009. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2009/01/09/levantamento-mostra-que-aposentadorias-rurais-que-nao-contribuem-com-previdencia-representaram-35-dos-beneficios-em-2008-591616298.asp>>. Acesso em: 09.01.2009.
- KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Trad. Paulo Quintela. São Paulo: Abril Cultural, 1980.
- KEYNES, John Maynard. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Mcmillan, 1951.
- KRAUT, Jorge Alfredo. *Los Derechos De Los Pacientes*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1997.
- KUNTZ, Rolf. A Redescoberta da Igualdade como Condição de Justiça. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- LABAUDÈRE, André de. *Direito Público Económico*. Trad. para o português de Maria Teresa Costa. Coimbra: Almedina, 1985.
- LAFER, Celso. *A Reconstrução dos direitos Humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito Subjetivo e Direitos Sociais: o Dilema do Judiciário no Estado Social de Direito. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- LOYOLA, Leandro. Será que ele perde força? Uma investigação da polícia federal ameaça o poder do sindicalista Paulinho da Força no governo Lula. *Revista Época online*. 14 jul. 2008. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI3949-15223,00.html>>. Acesso em: 28.11.2008.

- MACHADO, Néelson. *Programação Orçamentária e Financeira 2005*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/orcamento_2005/orcamento_2005.htm> Acesso em: 20 dez. 2006.
- MAGANO, Otávio Bueno. Revisão Constitucional. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, n.º 7, São Paulo, 1994.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. Natureza Jurídica da Contribuição Previdenciária na Carta Magna de 1998. In: ROCHA, Valdir de Oliveira. *Contribuições previdenciárias: questões atuais*. São Paulo: Dialética, 1996.
- _____. *A seguridade social na constituição federal*. 2.ª ed. São Paulo: LTr, 1992.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. A Lei de Diretrizes Orçamentária. *Revista do Tribunal de Justiça do Estado do Pará*, Belém, n.º 34, v. 50, p. 25-28. 1990.
- MARTINS, Sergio Pinto. *Manual do FGTS*. 3.ª Ed., São Paulo: Editora Atlas, 2006.
- MAYNEZ, Eduardo Garcia. *Introducción al estudio del derecho*. 18.ª ed., México: Ed. Porrúa, 1971.
- MELARE, Marcia Regina Machado. Contribuição provisória sobre movimentação financeira - CPMF. da inconstitucionalidade da exação. *Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas*. São Paulo. v.5. n.17. p.50-5. out./dez. 1996.
- MELO, José Eduardo Soares de. *Contribuições Sociais no Sistema Tributário Brasileiro*. 3.ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006.
- MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal – SOF. *Manual Técnico do Orçamento MTO versão 2009*. Brasília: SOF, 2009.
- _____. Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2005. *Planejamento*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/leis/ldo_10934_110804_info_anexo3.htm>. Acesso em: 20 dez. 2006.
- MINISTÉRIO do Trabalho. Relatório de Gestão do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, exercício de 2006. Nov. 2007. *Ministério do Trabalho e Emprego*. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/fat/relatoriogestao.asp>>. Acesso em: 10 dez. 2008.

- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 2.^a ed., Coimbra: Coimbra editora, 1982, 3 vol.
- MIRANDOLA, Giovanni Pico della. *Discurso Sobre a Dignidade do Homem*. Lisboa: Edições 70, 1986.
- MONCADA, Luis S. Cabral de. *Problemática Jurídica do Planejamento Econômico*. Coimbra: Limitada, 1985.
- MORO, Sergio Fernando. Benefício da Assistência Social como Direito Fundamental. *Boletim dos Procuradores da República*, ano IV, n.º 39, jul. 2001, p. 27-31.
- MORSELLI, Emanuele. *Le Finance degli Enti Pubblici non territoriali*. Pádua: Cedam, 1943.
- NABAIS, José Casalta. *Direito Fiscal*. Coimbra: Almedina, 2002.
- _____. *O dever fundamental de pagar impostos*. Coimbra: Almedina, 1997.
- NABUCO, Joaquim. *O Abolicionismo*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Iniciação do direito do trabalho*. 21.^a ed., São Paulo: LTr, 1994.
- NOZICK, Robert. *Anarchy, State and Utopia*. New York: H. B. Jovanovich, 1972.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. *Manual de Direito Financeiro*. 3.^a ed. São Paulo: RT, 1999.
- OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de. *Teoria Jurídica e Novos Direitos*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- OLSEN, Ana Carolina Lopes. *Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível*. Curitiba: Juruá, 2008.
- ORTEGA Y GASSET, José. *Obras completas: brindis y prólogos*. Madrid: Revista de Occidente, 1941-1946, t. VI.
- PASUKANIS, Eugeny Bronislanovich. *A teoria geral do direito e o marxismo*. Trad. Paulo Bessa. Rio de Janeiro: Renovar, 1989.
- PEDRA, Adriano Sant'Ana. Reflexões sobre a teoria das cláusulas pétreas. *Revista de Informações Legislativas*, Brasília, v. 43, n. 172, p. 135-148. out.-dez. 2006.

- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cândido. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1 de 1969*. v. I. São Paulo: RT, 1971.
- PRADO, Antonio. A controvérsia da crise do fordismo e a transição pós-fordista: algumas reflexões sobre o caso brasileiro. In: DIEESE. *Emprego e desenvolvimento tecnológico: processo de integração regional*. São Paulo: DIEESE, 1999.
- REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 20.^a ed., São Paulo, Saraiva, 2002.
- _____. Direito e Planificação. *Revista de Direito Público*, n.º 24, abril-jun. 1973.
- RECEITA Federal. Carga Fiscal – 1999, O Sistema S. *Portal da Receita Federal*. Disponível em: < http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/1999/SistemaS.htm>. Acesso em: 20.11.2008.
- RECEITA Federal. Coordenação Geral de Previsão e Análise. *Análise da Arrecadação das Receitas Federais*. Brasília: Ministério da Fazenda, nov. 2008.
- RIBEIRO, Jeferson. Déficit da previdência social em agosto oi superior a R\$ 4 bilhões. *Globo online*, 23 set. 2008. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL770421-9356,00-DEFICIT+DA+PREVIDENCIA+SOCIAL+EM+AGOSTO+FOI+SUPERIOR+A+R+BILHOES.html>. Acesso em: 02.01.2009.
- ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a Exclusão Social. *Revista Interesse Público*, vol. 148, p. 135-154. 1999.
- ROJAS, Maurício. *Suécia después del modelo sueco: del estado benefactor al estado possibilitador*. Buenos Aires: Fundación Cadal, 2005.
- SAAD, Eduardo Gabriel. A Constituição Federal, o SESI, SENAI e SENAC. *Suplemento Trabalhista LTr*, n.º 17, São Paulo, LTr, 1992.
- SALVADOR, Elivásio. Afirmação e ampliação de direitos no Orçamento da Seguridade Social. *Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais*. Belo Horizonte, 19 maio 2007. Disponível em: <www.cress-mg.org.br/Textos/textos_simposio/2007.05.19_plenaria7_evilasio.pdf>-. Acesso em: 10.08.2008.
- SANCHES, Fábio Adriano Miessi. *Balanco Intergeracional: Desequilíbrio Fiscal e Reforma da Previdência no Brasil*. X Prêmio do Tesouro Nacional. Brasília: ESAF, 2005.

- Disponível em: < www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XPremio/financas/ItefpXPTN/1premio_tfdp.pdf ->. Acesso em: 20.02.2008.
- SANTOS, Fernando Ferreira dos. *Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana*. São Paulo: Celso Bastos, 1999.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 7.^a ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- _____. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- _____. Algumas notas sobre o poder de reforma da Constituição e os seus limites materiais no Brasil. In: TÔRRES, Heleno Taveira. *Direito e Poder nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos*. São Paulo: Manole, 2005. p. 291-334.
- SARMENTO, Daniel. A dimensão objetiva dos direitos fundamentais: fragmentos de uma teoria. In TORRES, Ricardo Lobo; MELLO, Celso Albuquerque (orgs.). *Arquivos de Direitos Humanos*, v. IV. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- SCHWARTZ, Germano André Doederlein. Direito à saúde: abordagem sistêmica, risco e democracia. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, vol. 2, n.º 1, p. 27-38, 2001.
- SHOUEIRI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- SCHIMITT, Carl. *Teoría de La Constitución*. Madri: Derecho Privado, 1928.
- SCILAR, Moacir. *Do Mágico ao Social: a trajetória da saúde pública*. Porto Alegre: L&PM Editores, 1987.
- SHAKESPEARE, William. *The history of Troilus and Cressida*. Disponível em: <<http://www.online-literature.com/booksearch.php>>. Acesso em 12.06.2006.
- SICHES, Luis Recasens. *Estúdios de Filosofia Del Derecho*. Barcelona: Bosch, 1936.
- SILVA, Gustavo Justa da Costa e. *Os limites da reforma constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 7.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

- _____. A Dignidade da Pessoa Humana como Valor Supremo da Democracia. *Revista de Direito Administrativo*. vol. 212, p. 89-94. 1998.
- _____. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1972.
- SECRETARIA de Orçamento Federal – SOF. Estatísticas Fiscais. *Portal SOF*. Disponível em: <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/estatis>>. Acesso em: 12.12.2008.
- SOUZA, Rubens Gomes de. *Compêndio de Legislação Tributária*. 4ª ed., Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1964.
- SUNSTEIN, Cass R. *The Partial Constitution*. Cambridge: Harvard University Press, 1993
- _____. The Rights of Animals. *The University of Chicago Law Review*, vol. 70, p. 387-401, 2003.
- SÜSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas, TEIXEIRA FILHO, João de Lima. *Instituições de Direito do Trabalho*, 22.ª ed., v. 1, São Paulo, LTr, 2005.
- TAVARES, Martus. *Reestruturação Fiscal no Brasil*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/artigos/reestruturacao_fiscal_brasil.htm>. Acesso em: 26 nov. 2004.
- TORRES FILHO, Ernani Teixeira. Entendendo a crise do subprime. *Visão do desenvolvimento*, Brasília, BNDES, n.º 44, p. 1-9. 18 jan. 2008. Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/visao/visao_44.pdf>. Acesso em 17.10.2008.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, 6 vol.
- _____. A Metamorfose dos Direitos Sociais em Mínimos Existencial. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- _____. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 8.ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- _____. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- TÔRRES, Heleno Taveira. Funções das leis complementares no sistema tributário nacional – hierarquia de normas – papel do Código Tributário Nacional no ordenamento.

- Revista de Direito Tributário: Cadernos de Direito Tributário*, São Paulo, n.º 84, p. 50-69, 2001.
- _____. Pressupostos Constitucionais das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico: A CIDE Tecnologia. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Grandes Questões Atuais de Direito Tributário*. São Paulo: Dialética, 2003.
- TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. Seminário dos Direitos Humanos das Mulheres: a proteção internacional. In: V CONFERÊNCIA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. 25 maio 2000, Câmara dos Deputados, Brasília-DF. *Cançado Trindade Questiona a Tese de "Gerações de Direitos Humanos" de Norberto Bobbio*. DHnet: redes de direitos humanos . Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancado_trindade/cancado_bob.htm>. Acesso em: 15 out. 2008.
- _____. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vol. I, Porto Alegre: Fabris, 1997.
- UNAFISCO, Departamento de Estudos Técnicos do Unafisco Sindical. *A arrecadação e o Destino dos Recursos da CPMF*. Nota técnica 6/2007. Brasília: Unafisco, 2007.
- VIANA, Arizio de. *Orçamento Brasileiro*. 2.^a ed. Rio de Janeiro: Financeiras, 1950.
- VIDIGAL, Geraldo Camargo de. *Fundamentos do Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 1973.
- MOREIRA, Vital. *Constituição e revisão constitucional*. Lisboa: Editorial Caminho, 1980.
- WACQUANT, Loïc, *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*, Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia Freitas Bastos, 2001.
- WEBER, Albrecht. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. trad. de ÁLVAREZ, José Luis Rodríguez. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, año 22, nº 64, enero/abril de 2002, p. 79-97.
- WEIS, Carlos. *Diretos Humanos Contemporâneos*. São Paulo: Malheiros, 1999.

2.1. RESULTADO PRIMÁRIO DA SEGURIDADE SOCIAL - R\$ milhões correntes

Descrição	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
I. Receitas Primárias	117.826,7	127.751,1	149.141,7	171.817,5	209.151,2	243.718,5	266.783,6	304.233,2
<u>I.1. Contribuições sociais</u>	<u>116.616,0</u>	<u>126.464,6</u>	<u>147.279,3</u>	<u>170.036,2</u>	<u>207.450,9</u>	<u>241.720,0</u>	<u>264.207,2</u>	<u>300.764,0</u>
RGPS	55.715,1	62.491,8	71.027,7	80.730,1	93.765,4	108.434,1	123.520,2	140.411,4
CSLL	7.525,3	7.163,5	9.949,7	12.678,8	15.696,9	20.248,4	21.797,6	26.864,3
COFINS	32.829,8	36.302,9	41.729,9	47.589,5	63.565,8	69.856,4	71.378,2	81.084,2
PIS/PASEP	4.876,2	5.319,8	6.165,7	8.164,9	9.587,3	10.665,3	11.378,8	12.426,8
CPMF	12.257,7	11.448,2	12.863,5	14.555,0	16.694,8	18.321,3	20.243,7	22.997,3
CPSS ⁽¹⁾	2.886,4	2.786,0	3.495,2	3.451,1	5.500,5	10.435,5	11.996,8	13.631,9
Complemento do FGTS	0,0	0,0	1.140,6	1.614,3	1.253,5	2.330,3	2.291,2	1.604,6
Custeio das Pensões Militares	133,4	514,7	796,1	773,7	812,9	849,1	1.021,2	1.034,5
Concursos de Prognósticos	392,2	437,8	110,9	478,7	573,9	579,5	579,5	709,2
<u>I.2. Receitas próprias dos órgãos integrantes do orçamento da seguridade social</u>	<u>944,9</u>	<u>980,2</u>	<u>1.497,9</u>	<u>1.388,6</u>	<u>1.252,0</u>	<u>1.441,6</u>	<u>1.974,0</u>	<u>2.658,6</u>
Saúde	591,8	622,5	654,5	703,2	750,5	936,8	1.394,2	1.825,5
Previdência	123,7	160,2	283,9	199,1	220,3	291,0	214,2	445,7
Assistência	162,8	134,2	243,2	235,3	114,8	173,6	198,7	222,1
Outras Seguridade	66,6	63,4	316,3	251,0	166,4	40,2	166,8	165,2
<u>I.3. Taxas e outras receitas arrecadadas por órgãos integrantes da Seguridade Social</u>	<u>265,7</u>	<u>306,3</u>	<u>364,6</u>	<u>392,7</u>	<u>448,3</u>	<u>556,8</u>	<u>602,4</u>	<u>810,6</u>
II. Despesas Primárias	127.138,7	147.257,6	170.419,6	197.400,5	229.966,3	265.538,7	303.693,5	337.574,5
<u>II.1. Principais benefícios da seguridade social</u>	<u>99.934,1</u>	<u>116.061,9</u>	<u>135.347,9</u>	<u>162.410,9</u>	<u>188.749,3</u>	<u>217.527,9</u>	<u>248.605,8</u>	<u>276.044,3</u>
Benefícios do Regime Geral da Previdência Social	65.224,2	75.364,8	86.559,6	107.835,9	126.020,7	146.839,7	166.314,3	183.075,8
Pagamento a servidores inativos da União	26.443,6	30.612,1	34.739,6	36.294,6	40.059,1	43.588,4	48.172,6	52.787,9
Benefícios assistenciais LOAS/RMV	3.492,0	4.286,1	5.251,1	6.474,5	7.575,2	9.335,2	11.570,7	13.468,3
Pagamento de seguro-desemprego e abono salarial	4.774,4	5.799,0	7.108,4	8.448,7	9.473,1	11.378,4	14.910,2	17.956,7
Bolsa-Família	0,0	0,0	1.689,1	3.357,1	5.621,2	6.386,3	7.638,1	8.755,6
<u>II.2. Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade social ⁽¹⁾</u>	<u>3.655,6</u>	<u>3.657,3</u>	<u>4.325,6</u>	<u>4.570,7</u>	<u>4.950,9</u>	<u>6.259,1</u>	<u>7.474,1</u>	<u>7.742,0</u>
Previdência Social	1.243,1	1.238,3	1.533,8	1.506,1	1.595,6	2.212,6	2.645,9	2.736,6
Saúde	2.320,5	2.316,2	2.648,7	2.922,4	3.188,0	3.788,7	4.549,2	4.697,9
Demais	92,0	102,8	143,1	142,1	167,3	257,8	279,0	307,5
<u>II.3. Outras despesas de custeio e capital da seguridade social</u>	<u>23.549,0</u>	<u>27.538,4</u>	<u>30.746,2</u>	<u>30.418,9</u>	<u>36.266,2</u>	<u>41.751,7</u>	<u>47.613,5</u>	<u>53.788,2</u>
Cumprimento de precatórios e sentenças judiciais	160,9	161,4	167,9	275,2	276,7	400,0	751,7	424,6
Benefícios a servidores públicos	790,9	919,9	1.014,0	1.142,1	1.278,3	1.370,2	1.525,6	1.689,8
Ministério da Saúde	17.422,6	20.700,8	21.971,4	23.139,8	27.993,3	30.832,6	35.542,2	40.507,8
Demais	5.174,5	5.756,3	7.592,9	5.861,8	6.717,9	9.149,0	9.794,0	11.166,1
III. Resultado (I - II)	-9.312,1	-19.506,5	-21.277,9	-25.582,9	-20.815,1	-21.820,2	-36.909,9	-33.341,3

(1) Considera a contribuição patronal paga pela União ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos.

2.2. RESULTADO PRIMÁRIO DA SEGURIDADE SOCIAL - R\$ milhões correntes

Descrição	2005												Total
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	
I. Receitas Primárias	19.410,7	17.391,8	19.078,2	19.884,0	18.466,6	19.926,3	19.696,7	20.193,0	19.929,0	20.349,9	20.973,2	28.419,2	243.718,5
<u>I.1. Contribuições sociais</u>	<u>19.203,0</u>	<u>17.166,3</u>	<u>18.925,2</u>	<u>19.746,7</u>	<u>18.318,4</u>	<u>19.694,0</u>	<u>19.569,2</u>	<u>20.065,6</u>	<u>19.787,7</u>	<u>20.215,7</u>	<u>20.789,3</u>	<u>28.239,0</u>	<u>241.720,0</u>
RGPS	8.047,0	7.371,0	8.236,1	8.598,3	8.187,8	8.589,1	8.474,5	8.952,4	8.748,2	8.699,0	9.044,1	15.486,6	108.434,1
CSLL	2.167,3	1.584,9	1.476,2	2.072,4	1.284,7	1.408,9	1.989,7	1.464,9	1.498,8	2.285,8	1.470,2	1.544,5	20.248,4
COFINS	6.178,1	5.119,5	5.173,0	5.725,2	5.652,2	5.813,1	5.747,3	5.837,0	6.213,5	5.958,4	6.067,2	6.371,9	69.856,4
PIS/PASEP	948,5	816,2	790,6	862,8	855,8	895,4	947,1	887,3	940,4	814,0	899,0	1.008,3	10.665,3
CPMF	1.386,2	1.421,8	1.660,7	1.366,2	1.492,1	1.700,4	1.520,7	1.680,1	1.250,6	1.398,9	1.731,6	1.712,1	18.321,3
CPSS ⁽¹⁾	367,6	742,4	1.132,6	829,1	729,9	859,6	756,5	767,3	844,4	838,5	1.285,9	1.281,7	10.435,5
Complemento do FGTS	0,0	0,0	334,4	181,3	0,0	298,0	0,0	349,6	178,6	104,6	153,5	730,3	2.330,3
Custeio das Pensões Militares	70,1	70,0	70,3	70,3	70,1	70,4	70,3	70,2	70,5	70,4	86,3	60,2	849,1
Concursos de Prognósticos	38,2	40,6	51,2	41,2	45,7	59,3	63,0	56,8	42,6	46,1	51,5	43,4	579,5
<u>I.2. Receitas próprias dos órgãos integrantes do orçamento da seguridade social</u>	<u>189,3</u>	<u>194,1</u>	<u>93,6</u>	<u>84,2</u>	<u>108,7</u>	<u>149,4</u>	<u>86,0</u>	<u>99,5</u>	<u>104,1</u>	<u>87,6</u>	<u>131,5</u>	<u>113,6</u>	<u>1.441,6</u>
Saúde	162,5	81,2	84,2	70,3	75,6	74,4	65,3	74,1	68,7	63,0	55,4	62,1	936,8
Previdência	24,0	20,8	6,9	10,0	16,8	18,4	18,2	19,9	30,9	8,4	69,9	46,9	291,0
Assistência	0,0	89,6	0,0	0,0	12,8	54,2	0,0	2,2	0,0	12,4	2,8	-0,4	173,6
Outras Seguridade	2,8	2,6	2,5	3,9	3,4	2,4	2,4	3,3	4,6	3,7	3,4	5,1	40,2
<u>I.3. Taxas e outras receitas arrecadadas por órgãos integrantes da Seguridade Social</u>	<u>18,4</u>	<u>31,4</u>	<u>59,5</u>	<u>53,0</u>	<u>39,4</u>	<u>82,9</u>	<u>41,5</u>	<u>27,9</u>	<u>37,3</u>	<u>46,6</u>	<u>52,3</u>	<u>66,6</u>	<u>556,8</u>
II. Despesas Primárias	17.700,4	19.256,6	19.803,9	18.447,4	20.641,3	22.647,1	20.829,2	21.873,8	21.268,6	20.207,9	23.302,3	39.560,1	265.538,7
<u>II.1. Principais benefícios da seguridade social</u>	<u>15.279,9</u>	<u>16.320,6</u>	<u>15.615,5</u>	<u>15.607,9</u>	<u>16.307,8</u>	<u>18.788,0</u>	<u>17.311,3</u>	<u>17.794,7</u>	<u>17.441,5</u>	<u>17.683,9</u>	<u>19.293,3</u>	<u>30.083,6</u>	<u>217.527,9</u>
Benefícios do Regime Geral da Previdência Social	10.390,4	11.201,8	10.510,9	10.542,2	10.577,1	11.802,2	11.533,9	11.597,3	11.679,3	11.809,3	11.862,6	23.332,6	146.839,7
Pagamento a servidores inativos da União	3.255,6	3.149,1	3.151,9	3.199,1	3.472,9	4.695,9	3.230,2	3.393,3	3.260,5	3.430,4	4.952,5	4.397,0	43.588,4
Benefícios assistenciais LOAS/RMV	687,6	690,9	696,2	699,4	704,9	815,3	817,5	821,0	824,7	831,2	672,3	1.074,2	9.335,2
Pagamento de seguro-desemprego e abono salarial	494,6	653,8	743,5	825,4	784,8	936,7	1.218,4	1.545,1	1.224,9	1.041,0	1.170,9	739,5	11.378,4
Boisa-Família	451,6	625,1	513,0	341,8	768,2	537,9	511,4	438,0	452,0	571,9	635,1	540,3	6.386,3
<u>II.2. Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade social ⁽¹⁾</u>	<u>472,9</u>	<u>435,0</u>	<u>466,4</u>	<u>448,9</u>	<u>568,6</u>	<u>581,1</u>	<u>463,7</u>	<u>476,5</u>	<u>467,4</u>	<u>511,2</u>	<u>702,6</u>	<u>664,8</u>	<u>6.259,1</u>
Previdência Social	165,7	151,6	145,8	148,9	184,4	192,3	148,9	174,9	158,8	168,6	243,2	329,6	2.212,6
Saúde	282,1	265,9	302,4	281,2	365,3	365,6	294,4	281,5	288,9	323,2	430,9	307,3	3.788,7
Demais	25,0	17,4	18,3	18,9	18,9	23,2	20,4	20,1	19,7	19,4	28,4	27,9	257,8
<u>II.3. Outras despesas de custeio e capital da seguridade social</u>	<u>1.947,7</u>	<u>2.501,0</u>	<u>3.722,0</u>	<u>2.390,6</u>	<u>3.764,9</u>	<u>3.278,0</u>	<u>3.054,2</u>	<u>3.602,6</u>	<u>3.359,7</u>	<u>2.012,8</u>	<u>3.306,5</u>	<u>8.811,7</u>	<u>41.751,7</u>
Cumprimento de precatórios e sentenças judiciais	1,1	187,3	113,6	4,7	63,0	9,5	1,8	2,2	1,7	2,7	0,7	11,4	400,0
Benefícios a servidores públicos	77,7	113,3	61,9	115,0	144,6	123,8	85,8	103,1	137,3	97,8	90,1	219,9	1.370,2
Ministério da Saúde	1.868,3	2.024,0	2.708,4	1.608,8	3.110,1	2.295,3	2.523,4	2.635,2	2.460,3	1.222,3	2.520,1	5.856,4	30.832,6
Demais	0,5	176,4	838,2	662,0	447,1	849,4	443,3	862,2	760,4	690,1	695,6	2.723,9	9.149,0
III. Resultado (I - II)	1.710,3	-1.864,8	-725,7	1.436,6	-2.174,8	-2.720,9	-1.132,6	-1.680,8	-1.339,5	142,1	-2.329,1	-11.140,9	-21.820,2

(1) Considera a contribuição patronal paga pela União ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos.

2.3. RESULTADO PRIMÁRIO DA SEGURIDADE SOCIAL - R\$ milhões correntes

Descrição	2006												Total
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	
I. Receitas Primárias	20.803,2	19.667,0	20.027,9	20.865,9	21.222,9	21.053,0	21.626,2	21.937,3	23.106,9	22.843,9	22.781,7	30.848,0	266.783,6
<u>I.1. Contribuições sociais</u>	<u>20.503,1</u>	<u>19.519,9</u>	<u>19.844,1</u>	<u>20.681,5</u>	<u>20.927,9</u>	<u>20.874,9</u>	<u>21.454,4</u>	<u>21.692,4</u>	<u>22.881,6</u>	<u>22.674,1</u>	<u>22.535,8</u>	<u>30.617,6</u>	<u>264.207,2</u>
RGPS	8.203,7	9.318,6	9.193,9	9.280,9	9.573,3	9.655,5	9.734,0	10.020,3	10.419,9	10.314,5	10.414,5	17.391,1	123.520,2
CSLL	2.390,2	1.678,0	1.762,8	2.159,9	1.446,7	1.646,2	2.183,7	1.483,2	1.739,2	2.354,7	1.488,6	1.464,4	21.797,6
COFINS	6.394,7	5.304,8	5.361,7	5.554,7	5.801,2	5.888,9	5.564,9	6.175,0	6.459,7	6.127,9	6.375,3	6.369,4	71.378,2
PIS/PASEP	1.006,7	854,6	895,8	921,4	933,6	938,6	939,0	940,7	996,7	957,6	981,1	1.013,0	11.378,8
CPMF	1.520,5	1.458,5	1.670,7	1.684,6	1.558,6	1.638,6	1.745,1	1.643,7	1.788,9	1.724,5	1.736,0	2.074,0	20.243,7
CPSS (1)	844,6	779,6	827,6	774,5	915,5	809,6	914,0	913,5	1.148,3	946,8	1.350,4	1.772,4	11.996,8
Complemento do FGTS	0,0	0,0	0,0	181,4	552,5	173,5	249,1	381,2	198,0	111,5	68,3	375,7	2.291,2
Custeio das Pensões Militares	99,1	80,1	80,1	80,1	80,1	80,0	80,1	88,3	88,3	88,2	66,7	110,1	1.021,2
Concursos de Prognósticos	43,7	45,7	51,4	44,0	66,4	43,8	44,5	46,5	42,6	48,4	54,9	47,5	579,5
<u>I.2. Receitas próprias dos órgãos integrantes do orçamento da seguridade social</u>	<u>275,5</u>	<u>128,4</u>	<u>139,4</u>	<u>148,9</u>	<u>244,7</u>	<u>120,5</u>	<u>117,8</u>	<u>150,5</u>	<u>161,6</u>	<u>130,8</u>	<u>183,0</u>	<u>172,8</u>	<u>1.974,0</u>
Saúde	247,1	114,2	118,5	96,3	115,9	101,7	99,8	112,1	107,5	98,1	97,2	85,7	1.394,2
Previdência	4,0	3,5	5,5	4,7	6,0	3,2	6,0	6,6	21,5	18,6	65,0	69,5	214,2
Assistência	9,1	1,0	0,0	37,6	106,5	5,1	-0,6	10,3	19,3	2,6	3,7	4,0	198,7
Outras Seguridade	15,2	9,7	15,4	10,3	16,3	10,5	12,6	21,5	13,3	11,4	17,0	13,6	166,8
<u>I.3. Taxas e outras receitas arrecadadas por órgãos integrantes da Seguridade Social</u>	<u>24,7</u>	<u>18,8</u>	<u>44,3</u>	<u>35,5</u>	<u>50,2</u>	<u>57,6</u>	<u>53,9</u>	<u>94,4</u>	<u>63,7</u>	<u>39,0</u>	<u>62,9</u>	<u>57,6</u>	<u>602,4</u>
II. Despesas Primárias	23.122,1	19.894,7	20.974,6	21.384,0	23.881,4	24.694,5	24.756,7	25.218,3	29.783,6	24.956,4	26.350,5	38.676,8	303.693,5
<u>II.1. Principais benefícios da seguridade social</u>	<u>19.024,1</u>	<u>16.943,7</u>	<u>17.578,9</u>	<u>17.795,2</u>	<u>19.272,9</u>	<u>20.581,2</u>	<u>20.658,6</u>	<u>20.719,6</u>	<u>25.031,3</u>	<u>21.452,2</u>	<u>21.631,3</u>	<u>27.916,9</u>	<u>248.605,8</u>
Benefícios do Regime Geral da Previdência Social	13.229,3	11.685,2	11.797,4	11.866,8	12.962,1	12.927,0	13.131,3	13.219,6	19.055,1	13.355,9	13.309,4	19.775,1	166.314,3
Pagamento a servidores inativos da União	3.530,8	3.408,7	3.409,2	3.461,3	3.491,6	5.087,7	3.608,1	3.935,6	3.936,6	3.968,8	5.736,4	4.597,6	48.172,6
Benefícios assistenciais LOAS/RMV	846,2	847,2	856,5	859,0	931,0	1.084,7	1.015,7	996,7	4,7	2.065,8	1.028,8	1.034,3	11.570,7
Pagamento de seguro-desemprego e abono salarial	916,1	515,6	973,9	1.029,3	1.033,0	1.109,6	1.951,2	1.897,3	1.381,5	1.384,5	893,2	1.824,9	14.910,2
Bolsa-Família	501,7	486,9	541,9	578,7	855,2	372,0	952,3	670,5	653,4	677,1	663,4	685,0	7.638,1
<u>II.2. Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade social (1)</u>	<u>919,2</u>	<u>467,4</u>	<u>578,8</u>	<u>498,6</u>	<u>648,6</u>	<u>595,8</u>	<u>555,7</u>	<u>597,9</u>	<u>655,2</u>	<u>586,2</u>	<u>788,7</u>	<u>581,9</u>	<u>7.474,1</u>
Previdência Social	286,6	151,4	218,0	214,9	219,2	193,5	229,6	208,0	219,5	217,7	340,5	147,0	2.645,9
Saúde	611,5	296,2	340,1	263,9	407,7	377,2	304,5	368,0	414,5	346,7	415,8	403,0	4.549,2
Demais	21,1	19,8	20,6	19,8	21,7	25,1	21,6	21,8	21,2	21,8	32,4	31,9	279,0
<u>II.3. Outras despesas de custeio e capital da seguridade social</u>	<u>3.178,8</u>	<u>2.483,6</u>	<u>2.817,0</u>	<u>3.090,2</u>	<u>3.959,8</u>	<u>3.517,5</u>	<u>3.542,4</u>	<u>3.900,8</u>	<u>4.097,0</u>	<u>2.918,0</u>	<u>3.930,4</u>	<u>10.178,0</u>	<u>47.613,5</u>
Cumprimento de precatórios e sentenças judiciais	473,9	101,0	134,6	11,0	8,2	1,2	1,8	1,5	2,7	11,1	4,4	0,3	751,7
Benefícios a servidores públicos	51,8	89,9	107,3	118,0	104,3	149,8	135,2	126,9	110,9	136,6	132,5	262,3	1.525,6
Ministério da Saúde	2.629,5	2.001,4	2.241,2	2.535,5	2.581,5	2.564,1	2.616,5	2.846,6	3.043,2	2.060,4	2.895,1	7.527,3	35.542,2
Demais	23,5	291,4	333,8	425,8	1.265,9	802,5	788,9	925,8	940,1	709,9	898,5	2.388,1	9.794,0
III. Resultado (I - II)	-2.318,9	-227,7	-946,8	-518,2	-2.658,5	-3.641,6	-3.130,5	-3.281,0	-6.676,7	-2.112,6	-3.568,8	-7.828,8	-36.909,9

(1) Considera a contribuição patronal paga pela União ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos.

2.4. RESULTADO PRIMÁRIO DA SEGURIDADE SOCIAL - R\$ milhões correntes

Descrição	2007												Total
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	
I. Receitas Primárias	23.833,3	22.408,6	22.978,0	24.330,9	23.120,6	24.188,9	24.900,1	25.236,5	25.216,7	26.279,2	26.927,3	34.813,0	304.233,2
<u>I.1. Contribuições sociais</u>	<u>23.435,8</u>	<u>22.179,6</u>	<u>22.678,4</u>	<u>23.904,2</u>	<u>22.874,8</u>	<u>23.925,8</u>	<u>24.625,5</u>	<u>24.803,6</u>	<u>24.976,6</u>	<u>26.013,1</u>	<u>26.719,5</u>	<u>34.627,2</u>	<u>300.764,0</u>
RGPS	9.477,2	10.436,8	10.534,0	10.622,1	10.837,1	10.928,8	11.195,1	11.684,0	11.392,6	11.711,9	11.763,4	19.828,3	140.411,4
CSLL	2.716,9	1.972,4	2.263,3	2.385,7	1.596,7	1.741,5	2.717,0	1.969,3	1.955,4	2.996,5	2.266,9	2.282,7	26.864,3
COFINS	6.883,0	5.786,3	5.915,9	6.615,3	6.478,0	6.876,5	6.493,3	6.871,9	7.191,2	6.993,5	7.507,8	7.471,5	81.084,2
PIS/PASEP	1.101,8	905,8	924,0	1.014,4	975,1	1.022,3	1.013,9	1.040,1	1.079,6	1.066,4	1.153,5	1.130,0	12.426,8
CPMF	1.834,4	1.711,1	1.751,2	1.918,1	1.759,8	1.951,7	2.010,5	1.888,3	1.975,5	1.890,1	1.984,1	2.322,4	22.997,3
CPSS ⁽¹⁾	1.016,2	1.082,7	1.015,1	1.030,9	972,1	1.147,4	1.025,4	1.069,3	1.082,6	1.071,8	1.738,2	1.380,2	13.631,9
Complemento do FGTS	234,8	150,5	133,3	186,9	108,1	117,4	30,4	114,9	124,8	111,2	188,1	104,2	1.604,6
Custeio das Pensões Militares	88,7	88,9	88,6	88,5	88,8	88,7	88,7	88,8	106,6	106,4	66,1	45,7	1.034,5
Concursos de Prognósticos	82,7	45,2	53,1	42,2	59,1	51,5	51,0	77,2	68,4	65,2	51,4	62,1	709,2
<u>I.2. Receitas próprias dos órgãos integrantes do orçamento da seguridade social</u>	<u>370,6</u>	<u>205,6</u>	<u>245,6</u>	<u>361,9</u>	<u>201,1</u>	<u>201,8</u>	<u>220,8</u>	<u>193,7</u>	<u>164,9</u>	<u>199,6</u>	<u>159,1</u>	<u>133,8</u>	<u>2.658,6</u>
Saúde	325,3	140,7	170,8	140,4	150,8	133,7	170,1	143,2	105,8	147,7	107,6	89,5	1.825,5
Previdência	36,6	37,1	55,1	35,1	36,2	39,1	36,1	32,8	43,5	34,3	34,6	25,2	445,7
Assistência	0,1	6,8	7,7	175,0	1,5	16,0	0,5	5,3	0,0	3,9	0,8	4,7	222,1
Outras Seguridade	8,6	21,0	12,1	11,4	12,5	13,0	14,1	12,4	15,6	13,8	16,2	14,4	165,2
<u>I.3. Taxas e outras receitas arrecadadas por órgãos integrantes da Seguridade Social</u>	<u>27,0</u>	<u>23,5</u>	<u>54,0</u>	<u>64,9</u>	<u>44,7</u>	<u>61,3</u>	<u>53,8</u>	<u>239,2</u>	<u>75,2</u>	<u>66,4</u>	<u>48,7</u>	<u>52,0</u>	<u>810,6</u>
II. Despesas Primárias	22.205,0	24.113,6	26.199,3	23.757,2	25.639,2	27.645,0	26.966,5	27.053,0	32.432,1	26.591,8	29.031,6	45.940,1	337.574,5
<u>II.1. Principais benefícios da seguridade social</u>	<u>19.660,4</u>	<u>20.318,1</u>	<u>21.913,0</u>	<u>19.801,8</u>	<u>21.420,2</u>	<u>23.088,9</u>	<u>22.727,7</u>	<u>22.792,1</u>	<u>28.447,2</u>	<u>22.133,2</u>	<u>24.093,4</u>	<u>29.648,3</u>	<u>276.044,3</u>
Benefícios do Regime Geral da Previdência Social	13.033,0	13.750,0	15.227,5	12.911,2	14.323,1	14.369,9	14.421,9	14.321,0	20.752,1	14.470,4	14.368,3	21.127,4	183.075,8
Pagamento a servidores inativos da União	4.186,4	3.920,5	3.896,0	3.986,7	3.949,4	5.710,4	3.974,0	4.043,5	4.110,7	4.054,3	5.960,2	4.995,7	52.787,9
Benefícios assistenciais LOAS/RMV	1.036,9	1.039,1	1.043,9	1.047,7	1.144,8	1.145,7	1.150,9	1.155,8	1.161,7	1.173,9	1.177,4	1.190,5	13.468,3
Pagamento de seguro-desemprego e abono salarial	712,3	932,7	1.071,8	1.180,8	1.321,5	1.222,5	2.472,7	2.471,9	1.625,2	1.647,6	1.779,3	1.518,4	17.956,7
Bolsa-Família	691,7	675,8	673,7	675,5	681,4	640,4	708,1	799,9	797,5	787,1	808,2	816,3	8.755,6
<u>II.2. Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade social ⁽¹⁾</u>	<u>551,7</u>	<u>636,5</u>	<u>612,0</u>	<u>617,9</u>	<u>578,2</u>	<u>793,9</u>	<u>546,0</u>	<u>566,1</u>	<u>594,4</u>	<u>545,5</u>	<u>859,3</u>	<u>840,5</u>	<u>7.742,0</u>
Previdência Social	195,0	254,1	248,4	248,7	204,7	333,5	173,8	180,6	190,6	176,1	298,7	232,4	2.736,6
Saúde	332,6	360,1	341,6	346,5	350,5	434,0	349,5	358,0	380,0	345,3	525,1	574,6	4.697,9
Demais	24,2	22,3	22,0	22,7	23,1	26,4	22,6	27,4	23,8	24,1	35,5	33,5	307,5
<u>II.3. Outras despesas de custeio e capital da seguridade social</u>	<u>1.993,0</u>	<u>3.158,9</u>	<u>3.674,2</u>	<u>3.337,5</u>	<u>3.640,8</u>	<u>3.762,3</u>	<u>3.692,9</u>	<u>3.694,8</u>	<u>3.390,6</u>	<u>3.913,1</u>	<u>4.078,9</u>	<u>15.451,3</u>	<u>53.788,2</u>
Cumprimento de precatórios e sentenças judiciais	8,1	23,8	338,3	2,2	0,8	11,9	2,0	3,9	2,7	2,5	0,0	28,4	424,6
Benefícios a servidores públicos	54,6	102,9	129,2	121,2	147,3	146,4	137,1	131,0	138,1	127,1	127,1	327,8	1.689,8
Ministério da Saúde	1.852,4	2.466,3	2.648,5	2.364,7	2.760,2	2.852,8	2.899,4	2.812,4	2.701,2	2.963,3	3.221,8	10.964,8	40.507,8
Demais	77,9	565,9	558,2	849,3	732,6	751,2	654,4	747,5	548,6	820,1	730,0	4.130,3	11.166,1
III. Resultado (I - II)	1.628,3	-1.705,0	-3.221,3	573,8	-2.518,6	-3.456,1	-2.066,4	-1.816,5	-7.215,4	-312,6	-2.104,4	-11.127,1	-33.341,3

(1) Considera a contribuição patronal paga pela União ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos.

2.5. RESULTADO PRIMÁRIO DA SEGURIDADE SOCIAL - R\$ milhões correntes

Descrição	2008												
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total
I. Receitas Primárias	26.894,4	24.394,0	24.126,0	26.298,4	25.113,9	26.774,0	28.148,1	26.902,9	27.559,3	29.726,3			265.937,3
<u>I.1. Contribuições sociais</u>	<u>26.395,4</u>	<u>23.900,4</u>	<u>23.841,8</u>	<u>26.016,4</u>	<u>24.728,1</u>	<u>26.431,1</u>	<u>27.800,1</u>	<u>26.572,8</u>	<u>27.133,6</u>	<u>29.471,4</u>			<u>262.291,2</u>
RGPS	11.206,9	11.927,5	12.134,0	12.641,6	12.650,0	12.942,8	13.230,2	13.193,3	13.429,9	13.475,8			126.831,9
CSLL	4.129,6	2.153,3	2.374,9	3.129,5	2.117,5	2.780,0	3.629,7	2.553,8	2.304,7	4.247,3			29.420,3
COFINS	8.098,2	7.215,8	7.052,8	7.862,4	7.500,5	8.160,9	8.130,2	8.259,4	8.703,9	8.776,3			79.760,4
PIS/PASEP	1.242,2	1.135,0	1.082,0	1.172,6	1.160,4	1.250,5	1.259,1	1.243,4	1.350,3	1.340,0			12.235,5
CPMF	544,9	18,6	3,3	-16,2	22,7	21,3	12,9	9,7	6,3	3,9			627,4
CPSS ⁽¹⁾	1.025,5	1.287,3	1.073,1	1.052,1	1.125,7	1.136,1	1.292,8	1.174,9	1.172,8	1.449,4			11.789,8
Complemento do FGTS	0,0	1,4	0,7	1,2	0,4	1,4	-0,3	1,5	0,9	0,3			7,6
Custeio das Pensões Militares	87,8	111,4	65,9	112,6	99,2	82,9	151,9	76,0	102,3	105,5			995,5
Concursos de Prognósticos	60,3	50,1	55,2	60,6	51,7	55,2	93,5	60,8	62,5	72,9			622,8
<u>I.2. Receitas próprias dos órgãos integrantes do orçamento da seguridade social</u>	<u>446,3</u>	<u>454,7</u>	<u>197,0</u>	<u>241,0</u>	<u>299,9</u>	<u>235,6</u>	<u>243,1</u>	<u>231,3</u>	<u>230,2</u>	<u>202,6</u>			<u>2.781,8</u>
Saúde	372,3	215,7	154,2	190,4	181,5	180,5	185,1	162,3	174,0	151,0			1.966,9
Previdência	55,2	33,6	33,1	33,9	33,9	43,4	47,2	35,4	40,0	37,4			393,1
Assistência	2,8	194,5	1,6	0,7	68,8	0,0	0,1	15,4	-0,4	0,0			283,6
Outras Seguridade	16,0	10,9	8,1	16,0	15,8	11,8	10,7	18,2	16,5	14,1			138,1
<u>I.3. Taxas e outras receitas arrecadadas por órgãos integrantes da Seguridade Social</u>	<u>52,7</u>	<u>39,0</u>	<u>87,3</u>	<u>40,9</u>	<u>85,9</u>	<u>107,2</u>	<u>104,9</u>	<u>98,7</u>	<u>195,5</u>	<u>52,3</u>			<u>864,4</u>
II. Despesas Primárias	24.584,2	21.371,1	29.493,3	26.504,8	27.907,4	29.892,5	30.284,4	39.100,9	28.253,3	29.770,3			287.162,2
<u>II.1. Principais benefícios da seguridade social</u>	<u>21.643,3</u>	<u>19.118,0</u>	<u>25.443,4</u>	<u>22.687,6</u>	<u>23.284,1</u>	<u>25.026,9</u>	<u>25.449,8</u>	<u>34.413,3</u>	<u>23.144,3</u>	<u>24.934,7</u>			<u>245.145,2</u>
Benefícios do Regime Geral da Previdência Social	15.882,4	10.693,9	17.835,9	15.094,1	15.208,6	15.188,5	14.863,4	25.286,6	14.437,7	15.808,3			160.299,4
Pagamento a servidores inativos da União	4.013,8	3.984,0	4.151,5	4.128,7	4.613,9	6.454,5	4.538,4	4.502,2	4.706,4	4.723,7			45.817,1
Benefícios assistenciais LOAS/RMV	0,0	2.259,5	1.448,5	1.330,8	1.337,2	1.345,4	1.351,5	1.364,6	1.128,3	1.611,0			13.176,9
Pagamento de seguro-desemprego e abono salarial	914,3	1.354,2	1.168,0	1.297,1	1.266,6	1.197,0	3.846,3	2.279,2	1.946,3	1.912,5			17.181,7
Bolsa-Família	832,7	826,4	839,5	836,9	857,6	841,5	850,2	980,6	925,5	879,1			8.670,1
<u>II.2. Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade social ⁽¹⁾</u>	<u>596,2</u>	<u>525,7</u>	<u>552,2</u>	<u>540,4</u>	<u>546,0</u>	<u>928,4</u>	<u>626,6</u>	<u>647,1</u>	<u>696,3</u>	<u>666,8</u>			<u>6.325,7</u>
Previdência Social	192,0	178,2	175,2	168,8	171,6	213,7	185,6	188,4	235,2	228,9			1.937,6
Saúde	376,8	323,8	351,9	347,1	348,8	684,2	416,2	429,0	431,6	411,0			4.120,4
Demais	27,4	23,8	25,1	24,5	25,5	30,5	24,9	29,7	29,4	26,9			267,7
<u>II.3. Outras despesas de custeio e capital da seguridade social</u>	<u>2.344,7</u>	<u>1.727,3</u>	<u>3.497,7</u>	<u>3.276,8</u>	<u>4.077,4</u>	<u>3.937,2</u>	<u>4.208,0</u>	<u>4.040,5</u>	<u>4.412,7</u>	<u>4.168,8</u>			<u>35.691,2</u>
Cumprimento de precatórios e sentenças judiciais	355,7	25,0	2,5	8,3	1,0	21,6	5,4	1,7	4,7	-0,8			425,1
Benefícios a servidores públicos	28,3	47,9	135,1	157,7	154,6	141,4	165,3	137,4	140,3	156,7			1.264,8
Ministério da Saúde	1.929,0	1.429,3	2.889,5	2.883,6	3.202,8	3.127,4	3.361,9	3.143,9	3.513,4	3.328,9			28.809,7
Demais	31,7	225,1	470,5	227,3	718,9	646,8	675,4	757,5	754,3	684,0			5.191,5
III. Resultado (I - II)	2.310,2	3.023,0	-5.367,2	-206,4	-2.793,5	-3.118,5	-2.136,3	-12.198,0	-694,0	-44,0			-21.224,8

(1) Considera a contribuição patronal paga pela União ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos.

DEMONSTRAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS RECEITAS DE CC
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SC
EXERCÍCIO DE 2008

RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO
REC.DO PRINCIPAL DA CONTR. P FIN. SEG. SOCIAL	9.952.667.293,85	8.864.207.120,15	8.650.300.508,30	9.618.114.054,57	9.205.012.977,05	9.993.801.688,74
RECEITA DE PARCELAMENTOS - COFINS	53.158.466,12	53.328.700,50	101.074.754,91	90.120.658,07	56.245.340,56	57.899.853,90
CONTRIBUICAO DO SALARIO-EDUCACAO	1.115.337.746,40	639.412.625,69	654.908.444,61	664.691.170,45	653.219.078,26	674.422.356,57
COTA-PARTE DA CONTRIBUICAO SINDICAL	490.765,52	2.161.820,06	959.206,88	571.012,33	18.103.254,27	33.513.524,02
CONTRIBUICAO PARA O ENSINO AEROVIARIO	10.822.204,53	7.869.585,78	7.811.846,90	7.948.839,23	7.746.736,66	7.693.816,05
CONTRIBUICAO PARA DESENV.ENS.PROFIS.MARITIMO	9.365.420,24	5.810.884,74	6.081.136,43	5.804.740,86	6.122.354,66	5.528.087,62
CONTRIBUICAO S/ARREC.FUNDOS INVEST.REGIONAIS	43.700,24	167.018,79	55.349,89	373.954,64	28.765,03	13.065,37
REC.DO PRINCIPAL DA CONTR. S/ MOV. FINANCEIRA	856.106.955,02	22.696.904,29	231.471,17	(29.000.313,88)	20.798.328,74	28.787.102,70
RECEITA DE PARCELAMENTOS - CPMF	2.545.372,87	2.630.058,00	2.648.115,49	2.581.926,81	3.428.276,61	2.657.647,39
CONTRIB.PARA CUSTEIO DAS PENSOES MILITARES	109.713.618,10	139.218.050,35	82.420.228,97	140.797.939,45	124.007.586,03	103.620.681,29
CONT.S/REC. SORTEIOS REALIZ. P/ ENT. FILANTR.	41.129,95	(313,38)	(7.791,27)	-	9.674,74	17.615,24
CONTRIBUICAO S/RECEITA DA LOTERIAL FEDERAL	4.053.347,01	2.525.264,77	2.823.196,90	3.487.627,91	2.847.015,44	3.716.201,39
CONTRIBUICAO S/RECEITA LOTERIA ESPORTIVA	1.010.749,67	2.090.614,04	2.202.844,54	3.477.893,79	1.469.754,20	1.857.755,55
CONTRIBUICAO S/RECEITA LOTERIAS DE NUMEROS	143.945.681,86	119.848.310,34	129.403.250,38	141.796.625,99	121.051.638,83	129.122.600,17
CONTRIBUICAO S/RECEITA LOTERIA INSTANTANEA	1.712.438,01	1.783.922,01	3.190.866,01	2.696.442,00	3.088.554,00	2.521.666,01
PREMIOS PRESCRITOS DE LOTERIAS FEDERAIS	9.450.411,04	13.869.417,36	7.740.492,98	7.542.468,83	8.568.249,91	8.333.889,93
CONTR.S/REC.CONC.PROG.DEST.PRAT.DESP-MOD.FUTE	(1.234,21)	-	1.476.425,25	1.736.751,80	1.340.886,41	1.353.769,23
OUTROS PREMIOS PRESCRITOS	5.357,41	248.996,53	405.419,99	353.768,93	483.507,08	721.836,26
CONTRIBUICAO PATRONAL REGIME PROPRIO PREVIDEN	20.558.312,45	16.989.167,95	2.767.472,45	4.738.418,15	2.687.543,83	5.198.967,34
CONTR. SERV. ATIVO REGIME PROPRIO PREVIDENCIA	325.506.786,23	393.333.585,76	327.971.604,69	353.392.996,96	333.399.606,10	357.865.056,03
CONTR. SERV. INATIVO REGIME PROPRIO PREVIDEN.	78.307.266,51	94.274.606,64	79.087.447,17	77.278.603,33	79.462.799,23	83.388.266,46
CONTR. PENSIONISTA REGIME PROPRIO PREVIDENCIA	24.578.795,25	33.041.727,58	27.076.406,24	27.312.686,72	27.195.476,71	22.136.487,89
CONTRIB. PREV. SEGURADO OBRIG. -CONTR. INDIV.	199.612.225,99	198.848.083,41	223.177.620,81	216.176.666,73	217.682.373,71	236.812.893,02
CONTRIBUICOES DO SEGURADO - ASSALARIADO	2.110.325.947,94	2.361.189.434,77	2.308.887.961,27	2.456.210.665,57	2.469.006.656,39	2.470.440.717,57
CONTRIB. DE EMPRESAS S/SEGURADOS ASSALARIADOS	4.239.521.898,60	4.786.351.782,39	4.739.276.660,34	5.046.409.656,44	4.980.662.063,09	4.825.938.462,62
SIMPLES	842.961.658,09	233.721.031,46	1.265.320.847,32	729.759.111,52	887.288.362,50	869.632.630,57
EMPRESAS - ESPETACULOS ESPORTIVOS	3.454.159,58	4.381.652,20	4.692.381,57	4.957.424,47	4.325.391,31	3.974.116,74
CONTRIBUICAO SOBRE PRODUCAO RURAL	148.353.351,54	141.156.828,31	197.086.738,68	252.043.898,70	291.962.726,22	241.489.880,70
CONTRIB. EM REGIME DE PARCELAMENTO E DEBITOS	230.823.794,39	230.194.972,94	294.818.848,35	235.571.841,09	261.454.966,83	329.007.246,02
SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO	470.436.478,21	550.991.535,00	546.064.752,12	570.001.361,49	565.270.042,96	565.098.349,47
RECLAMATORIA TRABALHISTA	86.151.172,49	93.425.843,21	116.527.893,32	109.999.405,04	114.295.537,56	147.164.031,76
CONTRIB. DEBITOS / PARCELAMENTOS - MUNICIPIOS	-	-	-	-	-	-
CONTRIBUICAO PREVID.SEGURADO OBRIG.-EMPRESAR.	-	-	-	(339,03)	(21.595,23)	(8.696,32)
CONTRIBUICAO PREVID. DO SEGURADO FACULTATIVO	51.488.279,81	51.393.774,12	52.770.595,58	53.704.785,84	53.814.599,78	55.149.965,68
CONTRIBUICAO PREVID. DO SEGURADO ESPECIAL	459.055,96	435.741,97	451.361,90	460.139,74	459.829,23	489.778,25
CONTRIBUICAO PREVID. DO SEG.OBRIG.-EMP.DOMEST	139.155.074,70	133.660.606,51	141.582.857,98	140.496.102,87	141.501.521,18	153.527.415,46

CONTRIBUIÇÕES

SOCIAL

R\$

JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	TOTAL
9.995.190.796,20	10.173.841.407,75	10.692.362.018,25	10.804.876.378,03	10.361.292.883,57	-	108.311.667.126,46
60.887.789,71	55.730.128,95	63.135.813,60	55.783.493,65	53.716.946,95	-	701.081.946,92
705.871.861,56	695.353.444,83	732.298.100,49	725.654.181,67	723.445.328,71	-	7.984.614.339,24
51.630.168,34	40.969.368,99	131.195.459,10	1.696.608,63	13.471.167,82	-	294.762.355,96
7.797.026,16	5.976.153,61	6.483.472,51	6.222.706,94	6.900.777,14	-	83.273.165,51
6.424.447,09	5.629.480,69	6.156.414,36	6.021.436,14	6.307.554,39	-	69.251.957,22
13.039,75	96.998,46	83.326,59	82.999,28	21.142,45	-	979.360,49
16.166.003,76	11.522.009,10	3.596.891,78	1.613.041,00	4.875.275,18	-	937.393.668,86
2.769.363,39	2.583.477,14	3.008.684,86	2.596.025,00	2.580.977,63	-	30.029.925,19
189.903.039,38	94.955.844,47	127.840.912,54	131.881.592,58	135.209.614,15	-	1.379.569.107,31
11.250,00	4.558,86	11.340,20	1.400,00	246,30	-	89.110,64
3.624.433,43	2.959.398,71	2.972.996,65	3.674.792,54	2.552.824,34	-	35.237.099,09
3.529.730,10	2.005.266,41	2.305.082,46	2.442.308,26	2.347.048,78	-	24.739.047,80
224.677.591,52	144.750.648,15	149.629.691,87	171.929.823,63	135.039.494,67	-	1.611.195.357,41
2.934.344,00	2.470.733,99	1.695.484,00	4.406.570,00	3.931.494,01	-	30.432.514,04
9.932.576,31	8.786.714,06	7.965.247,35	8.230.129,96	11.415.362,54	-	101.834.960,27
1.136.400,31	999.699,37	959.967,30	883.884,50	576.164,49	-	10.462.714,45
59.034,38	204.046,61	171.565,50	515.516,68	103.367,59	-	3.272.416,96
5.273.607,50	8.844.297,13	615.701,20	14.109.547,05	10.793.694,12	-	92.576.729,17
395.019.343,08	366.873.254,51	389.142.926,76	416.860.819,51	721.424.184,41	-	4.380.790.164,04
99.862.428,94	88.172.153,66	96.702.737,94	104.563.078,34	182.532.879,22	-	1.063.632.267,44
37.442.756,34	28.542.674,51	33.662.254,91	34.240.565,42	69.141.383,86	-	364.371.215,43
222.328.051,33	230.482.277,74	225.373.737,59	215.585.494,09	228.422.150,23	-	2.414.501.574,65
2.638.884.668,64	2.598.211.654,32	2.659.776.839,97	2.757.298.215,55	2.610.969.454,04	-	27.441.202.216,03
5.193.686.070,39	5.080.262.114,45	5.197.309.607,86	5.278.775.692,86	4.996.591.480,82	-	54.364.785.489,86
886.432.626,73	824.065.980,24	995.169.727,82	999.703.815,07	984.056.478,89	-	9.518.112.270,21
3.599.396,49	3.168.522,39	2.882.492,80	2.802.470,20	2.572.265,96	-	40.810.273,71
221.538.760,07	219.903.099,05	190.968.197,96	197.419.900,78	201.101.987,03	-	2.303.025.369,04
276.700.491,14	320.816.265,47	274.143.694,81	249.714.632,34	307.254.587,26	-	3.010.501.340,64
588.196.190,06	586.496.124,94	589.382.008,72	598.148.007,13	582.188.339,59	-	6.212.273.189,69
125.780.874,65	129.473.914,43	139.577.721,17	129.989.099,98	166.535.529,36	-	1.358.921.022,97
-	-	-	(112.338,79)	(9.486,34)	-	(121.825,13)
(995,17)	(183.932,17)	(5.040,47)	(20.303,01)	(66.519,46)	-	(307.420,86)
54.092.459,34	54.052.388,21	53.831.605,76	52.934.198,08	53.277.174,13	-	586.509.826,33
490.921,77	475.816,60	462.716,85	480.045,78	500.672,79	-	5.166.080,84
149.000.632,91	152.708.037,97	151.608.765,62	147.598.275,47	155.202.457,09	-	1.606.041.747,76

CONTRIB. PREV. DOS ORGAOS DO PODER PUBLICO	941.321.079,36	997.930.070,89	1.025.585.889,19	1.010.885.875,69	1.054.946.799,97	1.153.280.278,01
CONTRIB. PREV. DAS ENTIDADES FILANTROPICAS	113.336.446,45	121.332.873,04	119.240.650,15	118.761.427,20	121.480.508,60	127.483.723,95
CONTRIB.PREV.-RET. S/NOTA FISCAL- SUBROGACAO	967.358.265,66	892.419.788,20	979.230.078,48	938.754.382,35	1.004.937.937,41	1.109.972.167,01
ARRECADACAO FIES-CERTIFICADOS FINANC.TES.NAC.	-	136.048.112,93	46.788.951,13	63.012.589,77	65.729.457,40	57.432.839,15
CERTIFICADOS DA DIVIDA PUBLICA - CDP	-	-	-	(1.510,60)	-	-
CONTR.PREV.NA FORMA DE DEP.JUD.,REC. E CUSTAS	59.141.429,45	100.944.482,93	113.487.961,91	165.178.604,51	68.177.145,29	102.047.158,99
RECEITA DE PARC - CONTR. EMP/TRAB SEG. SOCIAL	216.590.601,03	278.835.574,82	251.950.969,21	363.856.600,09	241.358.234,94	262.356.448,08
OUTRAS CONTRIBUICOES PREVIDENCIARIAS	238.000,39	(238.000,39)	11.567.690,71	(11.574.157,77)	(118.716,20)	(2.672.550,24)
CONTRIBUICAO INDUSTRIAL RURAL	22.927.387,82	13.173.137,81	12.891.480,50	13.353.466,29	13.359.579,17	13.626.066,82
ADICIONAL A CONTRIBUICAO PREVIDENCIARIA	87.697.258,42	50.387.252,10	49.309.912,92	51.077.008,52	51.100.390,32	52.119.705,59
REC.DO PRINCIPAL DAS CONTR. P/ O PIS/PASEP	2.552.784.597,41	2.328.431.479,75	2.223.312.918,67	2.403.224.761,03	2.371.477.576,69	2.550.339.702,04
RECEITA DE PARCELAMENTOS - PIS/PASEP	11.868.538,87	12.111.731,85	12.834.687,43	13.667.710,33	12.136.902,46	12.081.576,25
REC. DO PRINCIPAL DA CONTRIB S/LUCRO PJ	5.098.771.623,16	2.629.263.123,02	2.915.108.390,13	3.828.750.390,65	2.583.676.674,21	3.418.835.905,72
RECEITA DE PARCELAMENTOS - CSSL PJ	9.485.161,77	8.065.730,55	18.706.102,50	19.246.197,44	10.333.943,31	10.277.080,20
CONTRIBUICAO SOBRE JOGOS DE BINGO	-	-	-	-	-	-
CONTR.REL.A DESPED.DE EMPREG. S/ JUSTA CAUSA	-	7.867.342,33	2.217.345,11	11.984.935,29	14.995.015,47	661.079,28
CONTR. SOBRE REMUNERACAO DEVIDA AO TRABALH.	-	236.814.071,18	116.409.255,84	213.610.435,87	191.229.680,52	146.297.822,87
OUTRAS CONTRIBUICOES SOCIAIS	6.034,05	15.176,78	15.697,52	562,02	16.506,38	27.354,86
CONTRIBUICAO PARA O PIN	2.171.481,07	2.201.965,89	2.148.822,38	1.116.135,66	514.681,17	512.316,01
CONTRIBUICAO PARA O PROTERRA	1.447.654,27	1.467.977,34	1.432.548,35	744.090,69	343.120,90	341.544,09
SELO ESPECIAL DE CONTROLE	15.150.845,83	9.402.512,11	1.879.987,51	1.323.636,92	3.284.692,23	1.667.336,04
LOJAS FRANCAS ENTREP.ADUAN. DEP.ALFANDEGADOS	8.932.859,20	11.250.604,70	9.999.844,97	10.610.284,62	10.915.291,49	12.182.564,83
DIREITOS "ANTIDUMPING" E COMPENSATORIOS	-	-	-	-	3.565.541,49	10.609.040,11
CONTRIBUICAO S/ APOSTAS EM COMPET. HIPICAS	59.975,81	49.487,97	49.130,39	54.817,04	45.333,96	36.996,39
CONTR.P/O DESENV. IND. CINEMAT.NAC. -REMESSAS	22.937,99	15.603,14	90.695,90	10.346,37	74.765,00	38.298,10
CONTR.P/O DESENV. IND. CINEMAT.NAC. - TITULOS	2.303.970,35	2.609.265,46	3.610.311,78	4.197.511,10	3.825.374,86	4.113.979,24
ADICIONAL S/TARIFAS DE PASS.AEREAS DOMESTICAS	65.088,94	23.560,80	15.669,90	6.804,08	34,94	10.801,18
COTA-PARTE ADIC.FRETE P/ RENOV.MARIN.MERCANTE	154.710.783,87	133.373.954,13	146.615.562,91	139.170.263,83	155.061.815,61	173.094.451,89
CONTRIBUIÇÃO S/REC.CONCESS.PERMIS.SERV.ELETR.	37.579.682,99	36.863.694,27	37.025.928,29	36.162.290,33	36.360.156,50	38.748.589,40
CONTRIBUIÇÃO P/ LIC.USO,AQUIS.OU TRANSF.TECN.	86.135.930,72	55.707.145,97	53.724.683,66	72.074.618,01	57.498.578,96	74.856.548,89
CON. S/REC.OPER.BRUTA DECOR.PRES.SERV.TELECOM	55.660.054,03	52.764.714,13	52.864.973,90	54.750.739,95	55.350.197,84	56.720.745,82
CON. S/REC.OPER.BRUTA EMPR.PREST.SERV.TELECOM	31.865.618,93	29.242.482,94	29.222.791,03	30.304.897,58	30.219.440,22	30.948.359,15
CONTR. DAS EMPRESAS INSTALADAS NA AMAZONIA	6.185.129,28	2.431.955,85	2.229.627,70	4.061.621,13	321.655,29	49.446,75
CONTR. EMPRESAS INSTALADAS NAS DEMAIS REGIOES	16.272.936,78	150.811,85	718.053,95	12.153.656,18	502.360,96	251.550,52
CONTR.REL.ATIV.IMP.PETR.DER. GAS NAT.ALC.CARB	17.482.162,97	35.171.581,80	73.738.382,45	53.112.740,60	25.007.464,47	13.639.534,40
CONTR.REL.ATIV.COM.PETR.DER. GAS NAT.ALC.CARB	645.304.833,68	644.173.107,56	567.842.754,58	578.313.111,03	626.783.435,16	289.300.629,23
RECEITA DE PARCELAMENTOS - CIDE COMBUSTIVEL	102.728,47	108.636,60	120.185,84	90.330,09	103.198,35	120.037,41
OUTRAS CONTRIBUICOES ECONOMICAS	-	-	-	-	-	-
TOTAL	32.405.144.780,39	28.031.670.364,54	28.863.275.155,01	31.143.656.161,30	29.478.634.655,22	31.144.297.854,72

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Excluídas as operações intra-orçamentárias.

1.100.536.365,53	1.153.530.614,40	1.100.106.504,17	1.101.414.443,10	1.216.541.642,85	-	11.856.079.563,16
122.639.753,16	124.524.370,34	126.057.617,76	124.455.531,52	126.381.695,10	-	1.345.694.597,27
1.048.554.711,04	1.162.466.436,40	1.152.535.555,47	1.143.303.889,91	1.253.933.424,79	-	11.653.466.636,72
50.964.311,76	31.156.612,61	-	-	-	-	451.132.874,75
-	-	-	-	-	-	(1.510,60)
128.645.404,69	94.345.359,14	99.281.684,64	108.213.605,39	209.431.098,09	-	1.248.893.935,03
255.020.691,17	245.228.884,65	216.338.299,48	239.761.015,68	252.323.526,42	-	2.823.620.845,57
(361.240,78)	(180.124,26)	(97.077,94)	(445.909,94)	(1.270.260,41)	-	(5.152.346,83)
14.332.925,69	13.515.397,94	13.903.578,40	13.795.635,95	13.366.678,62	-	158.245.335,01
54.823.440,77	51.696.362,09	53.309.837,40	52.639.657,47	51.127.545,69	-	605.288.371,29
2.576.518.984,05	2.549.083.734,40	2.752.759.267,54	2.746.148.829,85	2.688.177.074,99	-	27.742.258.926,42
13.132.693,55	11.946.950,36	14.739.268,35	11.698.801,06	11.530.904,55	-	137.749.765,06
4.478.622.242,38	3.122.356.495,52	2.814.499.463,27	5.216.830.678,42	2.743.115.502,12	-	38.849.830.488,60
10.309.510,55	10.213.324,32	10.757.970,24	10.220.960,57	9.558.548,46	-	127.174.529,91
-	-	-	-	5.939,60	-	5.939,60
23.271.179,64	(16.557.038,22)	4.191.937,47	12.307.877,39	4.548.753,60	-	65.488.427,36
135.301.887,88	188.721.274,04	155.821.150,22	49.459.892,10	267.153.871,86	-	1.700.819.342,38
25.303,09	33.616,13	-	4.808,67	-	-	145.059,50
3.850.096,34	3.319.339,90	3.315.519,10	840.218,15	386.087,45	-	20.376.663,12
2.566.731,08	2.212.893,34	2.210.346,14	560.145,71	257.391,75	-	13.584.443,66
2.182.787,64	2.389.448,57	2.324.581,36	2.330.553,14	2.844.491,56	-	44.780.872,91
11.602.318,20	13.022.349,15	11.617.652,06	12.931.361,11	13.924.725,86	-	126.989.856,19
8.515.851,23	8.543.916,36	11.004.734,83	10.014.949,52	12.089.463,86	-	64.343.497,40
43.749,51	45.764,43	43.935,87	45.962,05	43.247,11	-	518.400,53
19.030,73	56.895,75	81.256,30	66.632,72	87.360,38	-	563.822,38
3.687.359,07	4.470.655,83	4.752.420,95	3.226.776,62	4.193.701,74	-	40.991.327,00
20.384,21	9.860,22	1.613,96	(13.532,35)	15.774,07	-	156.059,95
195.577.157,18	241.438.839,07	239.280.031,65	269.199.177,69	245.898.216,26	-	2.093.420.254,09
36.905.886,33	37.338.566,61	38.008.809,74	29.396.677,18	27.838.755,51	-	392.229.037,15
65.820.031,71	72.273.006,09	63.212.200,05	103.417.236,84	95.002.718,90	-	799.722.699,80
59.192.168,49	59.162.682,43	59.909.748,74	60.995.975,77	61.201.448,10	-	628.573.449,20
32.466.568,18	32.439.307,44	32.964.187,69	33.506.971,71	33.579.614,90	-	346.760.239,77
4.545.017,85	1.215.351,25	526.540,74	401.093,53	3.791.712,83	-	25.759.152,20
18.603.695,64	1.122.554,47	281.581,69	15.606.242,29	1.505.889,83	-	67.169.334,16
14.030.256,67	29.581.479,41	30.122.536,23	29.598.124,02	9.118.270,39	-	330.602.533,41
350.419.913,30	385.720.901,45	377.857.282,05	380.532.118,12	385.644.052,56	-	5.231.892.138,72
69.683,56	103.249,97	96.905,57	85.789,02	109.618,48	-	1.110.363,36
-	-	1.133,59	(303,91)	200,12	-	1.029,80
33.003.344.030,69	31.577.753.355,20	32.324.296.241,46	34.911.155.990,41	32.479.735.071,70	-	345.362.963.660,64

DEMONSTRAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS RECEITAS DE CC
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SC
EXERCÍCIO DE 2007

RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO
REC.DO PRINCIPAL DA CONTR. P FIN. SEG. SOCIAL	8.492.827.259,56	7.104.471.209,08	7.258.755.454,58	8.144.314.183,73	7.969.413.619,85	8.480.716.837,33
PROGR. RECUP. FISCAL E PARC. ESPEC. - COFINS	41.002.844,22	46.741.568,60	40.967.389,39	40.757.723,61	41.441.331,71	40.361.019,52
CONTRIBUICAO DO SALARIO-EDUCACAO	816.039.459,22	341.724.518,05	556.507.590,24	570.268.886,26	568.066.468,84	565.064.692,54
COTA-PARTE DA CONTRIBUICAO SINDICAL	1.615.461,11	2.370.014,36	1.044.059,34	40.073.610,18	3.068.063,73	15.014.454,91
CONTRIBUICAO PARA O ENSINO AEROVIARIO	9.416.235,06	5.176.551,20	7.070.066,42	7.176.664,45	6.878.711,74	6.722.134,68
CONTRIBUICAO PARA DESENV.ENS.PROFIS.MARITIMO	11.570.162,11	4.875.142,17	5.303.057,16	5.128.685,75	6.255.663,79	5.619.819,98
CONTRIBUICAO S/ARREC.FUNDOS INVEST.REGIONAIS	37.332,22	55.159,41	32.157,93	217.945,63	43.418,04	43.650,15
REC.DO PRINCIPAL DA CONTR. S/ MOV. FINANCEIRA	2.898.086.344,14	2.682.979.394,35	2.760.626.819,54	3.016.220.185,21	2.780.444.469,34	3.083.879.790,92
PROGR. RECUP. FISCAL E PARC. ESP.- C. MOV.FIN	2.515.316,51	19.853.947,89	3.601.236,68	2.269.775,90	2.253.511,45	2.603.474,25
CONTRIB.PARA CUSTEIO DAS PENSOES MILITARES	110.909.557,77	111.071.692,83	110.764.007,90	110.686.195,61	111.041.930,04	110.921.155,31
CONT.S/REC. SORTEIOS REALIZ. P/ ENT. FILANTR.	52.918,35	386,48	206,79	26.020,20	-	3.333,89
CONTRIBUICAO S/RECEITA DA LOTERIAL FEDERAL	3.941.406,03	2.357.795,54	2.726.822,97	2.110.704,06	3.650.648,92	3.371.418,11
CONTRIBUICAO S/RECEITA LOTERIA ESPORTIVA	1.000.188,88	1.515.041,74	1.862.762,04	1.387.245,80	1.508.637,77	2.218.738,74
CONTRIBUICAO S/RECEITA CONC.ESPEC.LOT.ESPORT.	-	-	-	-	-	-
CONTRIBUICAO S/RECEITA LOTERIAS DE NUMEROS	201.013.603,44	107.312.745,28	127.197.794,72	101.769.359,37	141.347.950,00	120.219.551,42
CONTRIBUICAO S/RECEITA LOTERIA INSTANTANEA	1.340.066,01	2.246.426,00	1.737.274,00	982.198,00	1.543.052,01	3.446.282,01
PREMIOS PRESCRITOS DE LOTERIAS FEDERAIS	6.258.271,49	9.018.615,23	5.575.588,01	7.598.996,21	15.934.747,56	13.980.555,66
CONTR.S/REC.CONC.PROG.DEST.PRAT.DESP-MOD.FUTE	72,72	-	-	-	-	-
OUTROS PREMIOS PRESCRITOS	714,49	12.353,07	51.592,70	453.456,78	44.813,73	148.845,63
CONTRIBUICAO PATRONAL REGIME PROPRIO PREVIDEN	14.990,99	23.874.669,58	25.607.528,99	29.662.447,08	12.208.104,12	(3.726.791,43)
CONTR. SERV. ATIVO REGIME PROPRIO PREVIDENCIA	323.261.403,78	313.955.178,57	305.329.996,18	289.951.077,38	309.600.087,45	342.810.744,24
CONTR. SERV. INATIVO REGIME PROPRIO PREVIDEN.	80.543.115,68	80.319.854,79	76.811.304,10	77.924.060,66	61.839.730,02	90.299.506,62
CONTR. PENSIONISTA REGIME PROPRIO PREVIDENCIA	28.162.020,16	26.427.504,78	25.928.997,67	27.778.332,93	15.692.247,77	35.683.966,46
CONTRIB. PREV. SEGURADO OBRIG. -CONTR. INDIV.	220.173.099,18	211.093.797,12	148.382.249,89	284.311.596,73	222.694.230,15	208.482.209,48
CONTRIBUICOES DO SEGURADO - ASSALARIADO	1.742.930.199,87	2.086.920.928,06	2.099.376.077,16	1.930.161.805,20	2.081.233.432,80	2.105.034.630,57
CONTRIB. DE EMPRESAS S/SEGURADOS ASSALARIADOS	3.430.378.076,21	4.291.353.079,87	4.376.728.150,63	3.842.986.449,47	4.114.072.333,94	4.123.129.221,13
SIMPLES	103.469.283,49	885.748.467,56	975.724.775,83	713.161.925,54	204.392.227,85	1.337.619.464,21
EMPRESAS - ESPETACULOS ESPORTIVOS	2.548.048,42	3.616.675,66	4.046.059,88	4.253.855,43	3.767.541,37	2.871.521,15
CONTRIBUICAO SOBRE PRODUCAO RURAL	132.514.658,26	117.056.141,10	141.661.874,48	219.530.957,60	198.851.311,47	188.730.942,00
CONTRIB. EM REGIME DE PARCELAMENTO E DEBITOS	222.939.339,17	203.027.053,40	196.174.595,70	232.870.106,73	236.343.353,65	210.386.659,42
SEGURO DE ACIDENTE DO TRABALHO	387.162.037,46	492.704.306,54	528.566.481,88	434.287.850,69	490.148.844,88	490.273.040,94
RECLAMATORIA TRABALHISTA	70.263.542,83	79.914.344,62	92.340.714,18	109.855.950,01	111.209.103,78	107.665.305,77
CONTRIBUICAO PREVID. DO SEGURADO FACULTATIVO	55.060.289,45	54.214.289,77	54.326.075,34	55.277.050,22	55.418.237,85	52.610.559,14
CONTRIBUICAO PREVID. DO SEGURADO ESPECIAL	468.767,95	443.132,13	437.107,98	456.106,38	459.615,44	465.493,38
CONTRIBUICAO PREVID. DO SEG.OBRIG.-EMP.DOMEST	129.194.392,53	117.930.430,99	71.889.061,78	170.823.493,93	130.014.437,45	126.234.218,61
CONTRIB. PREV. DOS ORGAOS DO PODER PUBLICO	851.815.077,83	848.086.086,33	614.771.127,09	1.095.553.195,15	908.562.458,61	899.065.188,03

CONTRIBUIÇÕES

SOCIAL

R\$

JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	TOTAL
7.987.761.442,57	8.588.042.160,97	8.869.559.305,33	8.510.753.329,98	9.282.398.722,42	9.229.297.779,22	99.918.311.304,62
47.987.457,70	119.931.114,85	53.054.293,74	57.098.531,68	53.951.697,15	53.945.202,82	637.240.174,99
576.641.660,94	603.903.142,50	597.761.471,93	611.269.511,96	648.831.133,87	632.472.011,50	7.088.550.547,85
2.269.319,75	217.778.200,95	1.300.160,71	1.133.727,73	809.278,59	1.097.514,73	287.573.866,09
5.590.001,98	5.508.038,03	5.827.302,60	7.327.876,28	5.713.307,81	5.754.575,69	78.161.465,94
5.328.641,79	5.786.688,64	5.500.752,92	4.866.707,23	6.059.451,33	5.812.446,36	72.107.219,23
45.073,80	57.671,33	7.586,94	57.430,34	35.061,31	34.243,06	666.730,16
3.158.083.943,79	2.983.992.774,99	3.140.668.650,06	2.987.265.207,81	3.127.295.267,68	3.670.263.730,62	36.289.806.578,45
2.814.751,62	2.530.212,97	(16.150.359,86)	2.468.619,33	2.559.964,19	2.485.663,49	29.806.114,42
110.862.293,51	110.943.004,18	110.993.185,55	110.834.437,37	82.581.607,15	112.673.569,35	1.304.282.636,57
(1.570,95)	(1.155,90)	25.143,19	11.250,00	-	10.406,40	126.938,45
2.377.432,64	3.344.565,16	2.759.960,34	3.390.738,43	2.757.788,60	6.187.688,21	38.976.969,01
2.785.793,57	2.636.512,64	2.733.163,61	2.523.570,33	1.998.373,14	895.496,12	23.065.524,38
-	(207,15)					(207,15)
121.722.252,33	185.388.566,69	165.400.405,67	154.911.835,19	121.467.977,42	144.881.244,61	1.692.633.286,14
2.010.946,00	2.922.710,01	1.755.446,00	3.246.558,00	2.953.300,00	2.379.747,99	26.564.006,03
7.039.407,61	7.384.182,08	8.411.003,59	7.987.322,11	7.556.105,31	11.336.520,79	108.081.315,65
-	-	28.348,50	295.824,63	1.600,00	(338.011,64)	(12.165,79)
11.436,00	97.587,84	35.195,82	91.926,00	432.710,50	121.874,42	1.502.506,98
7.202.760,21	10.334.308,34	16.476.450,59	16.791.051,62	14.745.255,94	31.532.197,73	184.722.973,76
331.924.006,04	310.269.229,44	331.927.869,97	324.140.387,02	571.651.652,06	469.731.381,30	4.224.553.013,43
84.269.437,25	77.344.341,60	86.069.184,52	84.199.724,58	147.745.661,63	112.521.772,51	1.059.887.693,96
27.813.186,60	26.217.705,06	29.854.256,78	27.578.864,29	57.803.545,57	35.076.155,65	364.016.783,72
222.692.246,75	209.899.749,97	213.847.271,24	208.218.968,95	210.287.233,85	225.586.395,01	2.585.669.048,32
2.153.868.691,22	2.353.919.490,60	2.239.315.922,57	2.385.553.180,34	2.383.238.425,20	4.230.024.405,84	27.791.577.189,43
4.083.741.631,68	4.409.444.807,41	4.183.782.378,84	4.596.021.553,60	4.440.750.699,02	8.929.860.023,12	54.822.248.404,92
873.044.583,42	110.249.718,38	1.520.465.287,68	713.956.539,73	123.382.792,41	1.435.837.021,76	8.997.052.087,86
2.754.175,74	2.465.719,18	2.520.385,20	2.473.046,53	2.496.993,55	2.385.013,78	36.199.035,89
168.759.663,50	172.684.952,68	208.808.033,02	183.706.776,55	185.894.457,82	166.941.633,03	2.085.141.401,51
249.648.162,45	215.712.386,15	226.474.873,41	202.692.820,43	275.764.161,04	302.694.150,25	2.774.727.661,80
485.745.319,04	513.083.016,98	501.280.297,65	533.057.972,86	537.082.662,25	1.053.231.953,03	6.446.623.784,20
132.811.644,72	125.551.913,94	121.400.173,52	118.751.522,90	119.654.288,47	138.121.664,47	1.327.540.169,21
54.557.226,61	52.777.115,66	53.428.905,46	52.645.661,41	52.256.205,93	53.875.004,91	646.446.621,75
460.460,71	475.718,12	452.041,23	455.174,28	461.666,85	459.311,23	5.494.595,68
140.119.535,10	131.088.522,15	135.157.869,05	132.818.854,29	134.604.275,95	206.450.954,16	1.626.326.045,99
967.752.160,17	947.162.670,80	954.962.129,99	933.565.919,63	976.698.883,86	1.674.156.189,72	11.672.151.087,21

CONTRIB. PREV. DAS ENTIDADES FILANTROPICAS	96.052.642,56	99.003.698,00	100.360.830,97	107.837.080,32	107.491.415,09	114.528.064,25
CONTRIB.PREV.-RET. S/NOTA FISCAL- SUBROGACAO	824.062.977,44	734.644.250,01	720.168.695,94	834.648.914,54	815.647.641,64	838.799.484,02
ARRECADACAO FIES-CERTIFICADOS FINANC.TES.NAC.	-	88.044.858,83	66.359.620,72	73.645.584,78	77.409.693,33	72.392.019,76
ARRECADACAO FNS-CERTIFICADOS FINANC.TES.NAC.	25.245,54	25.351,71	25.468,58	17.578,56	17.656,29	17.730,33
CONTR.PREV.NA FORMA DE DEP.JUD.,REC. E CUSTAS	75.678.809,73	99.600.192,37	308.912.276,81	107.626.477,88	100.876.140,96	106.764.283,72
PROG.RECUP.FISCAL/PARC.ESP.-EMPR/TRAB.SEG.SOC	174.155.392,33	197.006.448,89	201.594.675,17	225.333.785,97	198.875.447,91	224.998.392,25
CONTRIBUICAO INDUSTRIAL RURAL	19.376.833,93	11.105.669,79	11.732.519,75	11.323.071,90	11.659.197,00	11.816.511,53
ADICIONAL A CONTRIBUICAO PREVIDENCIARIA	74.116.389,78	42.477.159,84	44.876.888,05	43.310.750,04	44.596.428,53	45.198.156,62
REC.DO PRINCIPAL DAS CONTR. P/ O PIS/PASEP	2.266.127.700,65	1.857.765.496,52	1.892.590.022,77	2.089.098.228,63	2.004.684.682,38	2.106.449.804,76
PROGR. RECUP. FISCAL E PARC. ESP. - PIS/PASEP	8.150.367,08	11.257.746,63	8.258.255,95	7.805.243,01	7.938.704,09	8.022.908,52
REC. DO PRINCIPAL DA CONTRIB S/LUCRO PJ	3.350.792.866,72	2.429.437.077,29	2.763.140.664,59	2.942.231.070,40	1.955.832.166,35	2.128.850.452,00
REC. PROG. RECUP. FISCAL E PARC.-CSLPJ	7.206.250,81	6.864.715,88	10.808.834,43	6.894.250,81	7.538.766,01	7.167.291,93
CONTRIBUICAO SOBRE JOGOS DE BINGO	21.104,63	19.847,37	23.901,73	16.675,45	3.037,96	2.350,14
CONTR.REL.A DESPED.DE EMPREG. S/ JUSTA CAUSA	150.538.336,59	156.406.033,39	17.056.785,14	10.916.773,67	4.936.230,92	9.835.839,89
CONTR. SOBRE REMUNERACAO DEVIDA AO TRABALH.	141.043.645,87	31.241.773,47	146.764.512,01	219.321.849,76	128.159.966,96	132.869.529,03
OUTRAS CONTRIBUICOES SOCIAIS	24.242,75	16.169,54	15.726,24	151.636,10	16.753,23	16.442,61
CONTRIBUICAO PARA O PIN	2.142.538,52	1.267.463,29	46.843,91	1.615.874,19	1.640.643,71	1.539.916,63
CONTRIBUICAO PARA O PROTERRA	1.428.359,25	844.975,65	31.229,35	1.077.249,67	1.093.762,55	1.026.611,17
SELO ESPECIAL DE CONTROLE	15.923.090,65	16.696.241,55	17.097.421,74	13.644.325,25	13.476.490,88	15.678.944,82
LOJAS FRANCAS ENTREP.ADUAN. DEP.ALFANDEGADOS	9.768.089,56	9.886.268,94	9.235.244,15	9.021.746,62	10.066.678,84	10.914.479,26
CONTRIBUICAO S/ APOSTAS EM COMPET. HIPICAS	26.758,52	25.064,72	25.570,78	35.797,41	27.171,99	30.533,35
CONTR.P/O DESENV. IND. CINEMAT.NAC. -REMESSAS	14.277,22	89.068,57	51.744,88	32,23	7.641,08	38.707,08
CONTR.P/O DESENV. IND. CINEMAT.NAC. - TITULOS	1.591.163,21	2.691.852,67	2.945.983,28	3.745.960,82	3.173.526,95	3.344.098,82
ADICIONAL S/TARIFAS DE PASS.AEREA DOMESTICAS	34.637,20	344.517,75	53.838,66	21.750,52	22.627,44	20.431,56
COTA-PARTE ADIC.FRETE P/ RENOV.MARIN.MERCANTE	100.621.495,27	100.332.688,17	109.800.497,26	91.592.815,67	99.476.562,58	114.957.496,25
CONTRIBUIÇÃO S/REC.CONCESS.PERMIS.ENERG.ELET	33.731.804,62	68.019.448,92	208.812.366,33	49.226.668,05	80.494.773,63	42.606.404,18
CONTRIBUIÇÃO P/ LIC.USO,AQUIS.OU TRANSF.TECN.	100.962.516,87	75.268.117,65	62.616.663,18	61.961.088,90	58.236.118,60	50.750.769,59
CON. S/REC.OPER.BRUTA DECOR.PRES.SERV.TELECOM	51.023.942,92	48.134.898,13	46.879.199,68	49.190.486,46	48.204.679,14	49.742.328,94
CON. S/REC.OPER.BRUTA EMPR.PREST.SERV.TELECOM	27.629.551,51	26.927.059,91	26.159.809,14	27.554.837,89	26.891.948,97	27.780.786,20
CONTR. DAS EMPRESAS INSTALADAS NA AMAZONIA	5.879.787,24	403.827,44	196.290,22	4.409.396,77	238.895,97	45.540,93
CONTR. EMPRESAS INSTALADAS NAS DEMAIS REGIOES	12.563.225,90	105.060,21	5.102,68	9.208.223,39	6.468.482,21	546.122,34
CONTR.REL.ATIV.IMP.PETR.DER. GAS NAT.ALC.CARB	26.511.660,33	22.022.158,87	8.084.236,62	17.528.275,81	29.661.017,40	34.329.128,77
CONTR.REL.ATIV.COM.PETR.DER. GAS NAT.ALC.CARB	660.668.951,57	595.399.667,34	559.887.858,12	651.826.236,48	614.395.436,96	660.459.941,17
REC.PROGRAM RECUP.FISCAL PARC.ESP. CIDE COMB.	28.536,75	119.346,66	40.762,38	35.792,45	55.259,95	58.785,82
TOTAL	28.616.448.750,11	27.011.962.718,12	27.966.586.400,38	29.242.163.628,28	27.268.759.984,62	29.593.571.923,01

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC

Nota: Excluídas as operações intra-orçamentárias.

108.486.380,32	106.219.903,85	112.728.411,54	110.516.689,70	113.344.293,62	212.576.824,63	1.389.146.234,85
901.935.860,49	881.905.181,40	926.413.264,35	886.202.877,11	945.064.526,97	1.132.923.792,94	10.442.417.466,85
60.839.638,66	31.804.274,55	51.745.863,48	64.495.040,44	49.861.661,06	52.846.146,30	689.444.401,91
17.806,58	17.880,61	17.954,65	-	-	-	182.672,85
67.758.553,72	154.004.281,55	184.957.859,87	78.161.738,63	80.523.888,77	121.007.744,54	1.485.872.248,55
227.733.252,72	214.908.125,44	244.863.637,72	208.723.705,65	211.477.287,71	220.008.615,73	2.549.678.767,49
12.116.083,91	12.918.167,51	12.790.026,74	12.864.165,34	13.148.019,37	13.374.876,97	154.225.143,74
46.344.020,95	49.411.990,73	48.921.806,17	49.205.432,47	50.291.174,08	51.158.904,41	589.909.101,67
2.084.502.852,45	2.179.152.462,19	2.232.787.401,02	2.208.096.472,41	2.385.316.183,66	2.332.098.264,25	25.638.669.571,69
9.804.994,06	29.967.303,38	12.176.351,32	12.457.586,69	12.443.696,59	12.199.487,55	140.482.644,87
3.352.859.953,72	2.448.120.072,20	2.407.369.880,53	3.707.011.037,82	2.788.137.814,30	2.796.375.238,07	33.070.158.293,99
7.623.463,03	22.389.467,17	9.096.286,23	9.239.944,54	9.009.735,74	9.203.346,08	113.042.352,66
467,04	940,56	287,25	-	-	-	88.612,13
1.638.660,68	9.420.481,42	9.851.541,00	6.066.748,79	6.648.904,42	2.923.315,38	386.239.651,29
35.738.470,40	130.835.037,64	142.496.289,06	129.162.855,89	221.646.282,91	125.467.075,12	1.584.747.288,12
14.493,82	29.470,51	25.603,36	16.354,25	19.921,86	15.028,10	361.842,37
2.298.579,34	2.278.532,39	2.270.471,34	669.865,05	2.090.946,81	1.361.868,87	19.223.544,05
1.532.386,47	1.519.021,68	1.513.647,62	446.576,94	1.393.964,61	907.912,64	12.815.697,60
14.898.898,71	17.869.411,52	13.810.375,91	15.325.939,55	16.064.720,92	11.834.096,57	182.319.958,07
10.781.234,04	11.914.597,65	10.539.743,22	11.428.216,74	11.500.036,43	10.385.165,37	125.441.500,82
39.430,92	44.086,12	60.197,00	60.609,26	46.806,93	63.914,65	485.941,65
-	22.211,07	12.001,39	12.610,65	14.772,87	34.113,65	297.180,69
3.865.480,82	3.592.399,51	3.021.656,72	3.324.564,69	3.934.726,93	3.240.025,33	38.471.439,75
30.032,83	34.888,20	30.192,88	26.089,24	29.897,33	20.047,29	668.950,90
113.446.302,29	132.693.925,62	122.942.382,00	144.179.560,18	130.286.222,62	120.337.245,21	1.380.667.193,12
37.368.663,62	44.915.847,94	40.082.987,62	38.459.464,67	39.330.058,27	39.688.330,00	722.736.817,85
54.480.158,28	71.188.616,75	56.257.012,05	68.002.811,60	81.016.739,02	63.854.816,19	804.595.428,68
49.177.652,25	49.964.474,52	52.259.334,04	51.629.888,92	52.463.220,38	52.087.601,13	600.757.706,51
27.444.222,64	28.330.956,26	26.991.510,79	30.569.318,31	26.089.239,91	32.148.383,87	334.517.625,40
5.630.814,29	15.146,72	85.024,45	5.441.297,58	19.660,90	75.714,36	22.441.396,87
13.742.708,07	130.263,06	199.719,46	14.085.840,37	443.357,40	183.512,47	57.681.617,56
42.081.095,16	50.641.351,11	46.423.017,67	27.933.149,72	56.154.087,17	23.949.482,54	385.318.661,17
642.449.387,07	598.546.296,82	648.744.253,75	608.772.875,18	680.018.459,47	634.881.856,91	7.556.051.220,84
42.484,43	254.966,59	117.904,98	128.246,98	147.806,18	133.194,24	1.163.087,41
29.957.219.659,64	29.793.989.171,48	31.197.498.244,54	31.484.879.998,77	31.569.900.323,08	41.025.162.872,60	364.728.143.674,63