

**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**

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 exigência 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.

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 poucos 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. *Manuel 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/Ipremio_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.