

# O CARÁTER CONTRIBUTIVO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO UM DEVER FUNDAMENTAL

*CHARACTER CONTRIBUTORY SOCIAL SECURITY AS A  
FUNDAMENTAL DUTY*

*Leonardo Furian*

*Procurador Federal da Advocacia-Geral da União*

*Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do  
Rio Grande do Sul – PUC/RS.*

*Especialista em Direito Público pela Universidade de Brasília – UnB*

*Pesquisador do Núcleo de Direitos Fundamentais da PUC/RS*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Breve análise acerca dos deveres fundamentais: da necessária limitação e sua aproximação com o caráter contributivo; 2 Multifuncionalidade do caráter contributivo: de dever fundamental autônomo à dimensão conexa ao direito fundamental à previdência; 3 Conclusão: as conseqüências em se considerar o caráter contributivo da previdência como um dever fundamental; Referências.

**RESUMO:** Este trabalho é o resultado do estudo acerca de alguns aspectos da teoria dos direitos fundamentais e sua aplicação e adoção para compreensão do caráter contributivo da previdência como um dever fundamental. Depois de problematizar o trabalho, analisar aspectos relacionados da teoria dos deveres e dos direitos fundamentais chegou-se a uma aproximação do conceito de deveres fundamentais e o caráter contributivo da previdência social para defender sua dimensão de dever autônomo. Após essa análise ingressou-se na multifuncionalidade do caráter contributivo, analisando-se seu aspecto com um dever conexo ligado ao direito fundamental à previdência e seus benefícios e serviços. Em sede de conclusão, sustenta-se que a diferença com os demais direitos da seguridade social, ao menos na dimensão objetiva do dever de contribuir, não subsiste, pois cabe a toda a coletividade, por meio do cumprimento de um dever, o sustento da seguridade, ou seja, saúde, previdência e assistência. Por fim, também concluiu-se de que a relação previdenciária entre segurado e o regime não pode ser pautada como um sinalgma, isto é, o cumprimento de um dever por parte do particular não o leva a ter sempre um direito.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito constitucional. Direito previdenciário. Seguridade social. Previdência social. Deveres fundamentais. Caráter contributivo.

**ABSTRACT:** This paper is the result of study on some aspects of the theory of fundamental rights and its application to understanding and adoption of the contributory social security as a fundamental duty. After questioning the work, analyzing aspects of the theory of fundamental rights and duties came to an approximation of the concept of fundamental duties and character of the contributory social security system to defend its size as of duty. After this review was joined on the multifunctionality of the contributive character, analyzing its appearance with a bound duty related to the fundamental right to social security and its benefits and services. In place of conclusion, it is argued that the difference with the other rights of social security, at least in the objective dimension of the duty to contribute, there remains, as it is for the whole community, through the fulfillment of a duty, keep the security, or health, welfare and assistance. Finally, they concluded that the relationship between the insured and the pension scheme can not be ruled as a sinalgma, ie the fulfillment of a duty on the part of the individual does not take you to always have a right.

**KEYWORDS:** Constitutional law. Social security. law. Social security. Welfare. Fundamental duties. Contributive character.

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

A Constituição Federal de 1988 já completou mais de 20 anos da sua promulgação e muito tem sido escrito, ao menos nos últimos tempos, sobre sua característica principal, ressaltada desde o discurso do Presidente do Congresso Constituinte, que foi e continua sendo o primado da pessoa humana e a preferência pelos direitos fundamentais já em seus dois primeiros títulos. Esse aspecto é um dos que a diferencia das nossas cartas anteriores, embora não seja o único, pois podemos destacar, entre outros, o ambiente social que se libertava de um período de exceção e o processo democrático da elaboração do novo fundamento de validade da ordem jurídica brasileira.

Pode se afirmar que após a sua promulgação tivemos um constitucionalismo da efetividade<sup>2</sup> voltado para a aplicabilidade e eficácia social das normas constitucionais, especialmente as de direitos fundamentais, debate este que ainda perdura e é um dos temas preferidos dos trabalhos acadêmicos e das publicações em geral em direito constitucional, mormente pela razão de que a Constituição, parafraseando a lição de Menelick de Carvalho, como lei geral e abstrata, não eliminou os graves problemas nacionais, interpretativos e de aplicabilidade do direito, apenas inaugurou os novos desafios para a coletividade brasileira.<sup>3</sup>

1 O presente trabalho foi apresentado originariamente no programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Público, do Centro de Educação a Distância da Universidade de Brasília em parceria com a Escola da Advocacia-Geral da União, para a obtenção de título de especialista em Direito Público.

2 A expressão é de Cláudio Pereira de Souza Neto, para quem, quando ainda se elaborava a atual Constituição, surgiu “um movimento político-teórico que podemos denominar ‘constitucionalismo brasileiro da efetividade’. Tal movimento se situa, predominantemente, no contexto da reabertura democrática (...). A teoria constitucional engajada passa a reconhecer um amplo potencial emancipatório na Constituição Cidadã de 1988. A esse reconhecimento se segue uma sensível tendência de inversão de seu papel: este não mais seria o de criticar o caráter ideológico do Texto Constitucional, mas o desenvolver mecanismos dogmáticos e processuais para a sua efetivação”. SOUZA Neto, Cláudio Pereira. *Teoria da Constituição, Democracia e Igualdade*. In. *Teoria da constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 13-14. Para Cláudio Ari Mello, a instigante teoria constitucional que se produziu e se produz no Brasil pós Constituição de 1988 se perfila “quase que integralmente às concepções substantivas de constituição”, entre as quais se encontra o dirigismo constitucional. Ademais, não há, ainda, uma “disputa entre concepções constitucionais rivais sobre o sentido da Constituição Federal de 1988, de modo que é possível perceber a instauração de uma hegemonia do constitucionalismo baseado em direitos no nosso cenário jurídico”. MELLO, Cláudio Ari. *Democracia constitucional e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p 85.

3 Nos termos das lições de Menelick de Carvalho: “Sabemos hoje, que as leis gerais e abstratas não eliminam o problema do direito, aliás, ao contrário do que igualmente puderam acreditar os iluministas com a sua confiança excessiva na razão, elas inauguram o problema do Direito moderno, que é precisamente o da aplicação de normas gerais e abstratas a situações sempre particularizadas, determinadas e concretas”.

O mesmo volume de produção e reflexão de longe não pode ser atribuído aos deveres fundamentais, que são um dos temas relativamente esquecidos da teoria da constituição<sup>4</sup> e não são levados tão a sério quanto mereceriam. Essa peculiaridade se dá tanto no Brasil como também noutros países ocidentais com Constituições semelhantes a nossa, desde o texto e desde o contexto social e institucional que foram promulgadas, especialmente a Portuguesa e a Espanhola.

No caso brasileiro, tendo em vista a natureza social e dirigente de nossa Constituição, como boa parte da doutrina sustenta<sup>5</sup> – quiçá a maioria –, podendo se adotar o conceito proposto por Konrad Hesse,<sup>6</sup> de forma constitucionalmente adequada a nossa realidade, como sendo uma ordem fundamental jurídica da coletividade, não podemos se espantar com os deveres fundamentais legados aos particulares cujos titulares são a comunidade e o Estado. Ora, um Estado social sob a égide de uma Constituição dirigente não só estabelece maiores tarefas aos entes estatais como também maiores deveres aos particulares.

---

CARVALHO NETO, Menelick de. *Texto-base 6: Lutas por reconhecimento e cláusula de abertura da Constituição*. Brasília-DF: CEAD/UnB, 2009. 16 p. (Pós-graduação *latu sensu* em Direito Público). Disponível em: <[http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/resource/view.php?id=138&subdir=/1\\_-\\_Textos\\_base](http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/resource/view.php?id=138&subdir=/1_-_Textos_base)>. Acesso em: 17 junho. 2010a.

- 4 Nesse sentido: NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos*: contributo para compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coleção teses. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2009, p. 15. Concordando com o constitucionalista português: SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 226; MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente*: direito e dever fundamental. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004. p. 99.
- 5 A despeito de Gomes Canotilho ter alterado seu entendimento a respeito do constitucionalismo dirigente (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “Rever ou romper com a constituição dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo”, in. *Revistas dos tribunais*: cadernos de direito constitucional e ciência política, n.º 15, 1996, p. 17), embora a ressalva de que o lócus de sua análise é com relação a Constituição Portuguesa, parte da doutrina brasileira continua a sustentar a adequação da teoria para a realidade nacional. Para uma visão panorâmica do que entende parcela importante da doutrina nacional a respeito do tema está em COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (*org.*), *Canotilho e a constituição dirigente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. Para uma defesa da teoria da constituição dirigente adequada aos países de modernidade tardia, uma vez que na visão do autor, que é adotada, as promessas da modernidade ainda não foram efetivadas no Brasil, v. STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica*: uma nova crítica do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 113.
- 6 Conforme Konrad Hesse “A Constituição é a ordem fundamental jurídica da coletividade. Ela determina os princípios diretivos, segundo os quais deve formar-se unidade política e tarefas estatais ser exercidas. Ela regula procedimentos de vencimento de conflitos no interior da coletividade. Ela ordena a organização e o procedimento da formação da unidade política e da atividade estatal. Ela cria bases e normaliza traços fundamentais da ordem total jurídica” HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha*. Tradução Luís Afonso Heck. 20. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998 p. 37.

Já no primeiro título da Constituição foram colocados os fundamentos e os objetivos da República Federativa do Brasil, respectivamente nos artigos 1º e 3º; ocorre, contudo, que o aspecto não muito lembrado dessa passagem do nosso texto é o que cada indivíduo deve fazer para construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, ou seja, qual a quota parte de cada um para alcançar a sociedade idealizada pela cláusula de transformação<sup>7</sup> do artigo 3º da Constituição da República ou para tornar efetivo o programa constitucional?

A competência e as atribuições para o Estado realizar tais objetivos estão delineadas na própria Lei Fundamental e estão merecendo abordagens bem fundamentadas pela doutrina brasileira, mas quanto aos indivíduos? Podemos exigir determinadas condutas positivas em prol do bem comum?<sup>8</sup> E em que medida?

O mínimo que cada particular deve fazer, mesmo que não seja dotado de um espírito altruísta, é cumprir seus deveres, especialmente os que possuem dignidade constitucional mormente os de natureza fundamental que, como será visto, não se confundem. Para que as normas constitucionais possuam eficácia social – e o caráter contributivo da previdência é a própria condição de existência do direito fundamental á previdência –, além de tantos outros aspectos que a doutrina aborda, é imperioso que os deveres sejam obedecidos pelos indivíduos, pois somente assim o Estado, em conjunto com outros fatores, poderá ter possibilidade de transformar a realidade subjacente a Constituição.

Com efeito, necessário frisar e recordar uma função ainda pouco lembrada dos deveres fundamentais, que a sua previsão pela Constituição é uma forma, conforme o clássico texto de Konrad Hesse, de auto preservação de sua força normativa, pela razão de que a Lei Fundamental não fica adstrita tão-somente numa estrutura unilateral sem incorporar uma parte contrária em seu texto. Nas

---

7 Nesse sentido: BERCOVICI, Gilberto. Políticas públicas e o dirigismo constitucional. In. *Revista da academia brasileira de direito constitucional* (anais do IV Simpósio Nacional de direito Constitucional), n.º 3, p. 176. Curitiba: Academia de Direito Constitucional, 2003.

8 Nesse sentido Cassalta Nabais, o qual questiona: “qual a quota parte constitucionalmente exigida de cada um e, conseqüentemente, ao conjunto dos cidadãos para o bem comum.” (NABAIS, José Casalta. *op. cit.*, p. 73).

palavras do jurista alemão: “Direitos fundamentais não pode existir sem deveres [...]”.<sup>9</sup>

Nesse contexto de deveres fundamentais para a construção duma outra sociedade daquela fundada sob o golpe de 1964 e pelas Constituições de 1967 e 1969, também se insere o direito fundamental à previdência social, como um dos direitos sociais da seguridade social, juntamente com os direitos à saúde e à assistência, uma vez que a previdência pode ser vislumbrada também como uma garantia institucional, nos termos sustentados pela doutrina.<sup>10</sup>

O caráter contributivo da previdência social como uma categoria de direito fundamental, mais precisamente um verdadeiro dever fundamental, é o objetivo central no presente trabalho.

Com essa posição advêm outras questões que devem ser enfrentadas em sede de conclusão, dentre as quais está em saber se o caráter contributivo pode ser considerado uma característica da previdência que a diferencia dos demais direitos da seguridade social, nos termos expostos pela Constituição.

E, outro aspecto bastante controvertido, diz respeito com a existência ou não do sinalagma das relações previdenciárias, especialmente entre os segurados e a previdência. Mesmo sustentando a contribuição como um dever subsiste o sinalagma nas relações previdenciárias de benefícios?

9 HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991. p. 21. De forma resumida Konrad Hesse expõe os seguintes pressupostos para a força normativa da Constituição: a legitimidade que possuem, conforme se concebeu a Constituição e o que dispõe seu conteúdo; a práxis constitucional; e, dependendo destes, o seu requisito fundamental, qual seja, a vontade de Constituição.

10 Nesse ponto adota-se a posição de que a previdência social em seu conjunto, estrutura, atos normativos, direitos, deveres e prestações fáticas, pode ser considerada uma garantia institucional. Por fugir dos objetivos desse estudo, adota-se a posição, especialmente, entre outros autores, de Paulo Bonavides, para quem: “A garantia institucional visa, em primeiro lugar, assegurar a permanência da instituição, embargando-lhe a eventual supressão ou mutilação e preservando invariavelmente o mínimo de substantividade ou essencialidade, a saber, aquele cerne que não deve ser atingido nem violado, porquanto se tal acontecesse, implicaria já o perecimento do ente protegido.” (BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 7 ed. 2ª tiragem, São Paulo: Malheiros, 1998. p. 497). Na definição de Vieira de Andrade: “temos em vista, basicamente, as chamadas *garantias institucionais*, em que um *conjunto jurídico-normativo* regula um determinado sector da realidade econômica, social ou administrativa em torno de um direito fundamental e em vista de sua realização” (grifos do autor) ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3. ed. 2ª reimpressão, Coimbra: Almedina, 2004. p. 143. Advogando que o conjunto normativo referente à previdência pode ser considerada uma garantia institucional é o magistério de SARLET, 2009, p. 315.

Para responder a essas indagações será feita uma análise, mesmo que breve, a respeito dos deveres fundamentais em geral, os institutos que com estes se assemelham mas não se confundem, adotado um conceito de dever fundamental e o aproximando do objeto do trabalho, que é o caráter contributivo da previdência, além de analisar os fundamentos para essa tomada de posição.

Posteriormente será visto o aspecto multifuncional do caráter contributivo como um dever fundamental, analisando suas dimensões diferentes e as consequências dessa característica. Para posteriormente, em sede de conclusão, responder as indagações colocadas.

## **1 BREVE ANÁLISE ACERCA DOS DEVERES FUNDAMENTAIS: DA NECESSÁRIA LIMITAÇÃO E SUA APROXIMAÇÃO COM O CARÁTER CONTRIBUTIVO**

Mesmo que o tema do presente trabalho tenha sua delimitação bem definida e restrita é imperioso analisar o principal aspecto que será tratado, ou seja, o que pode ser entendido como um dever fundamental e suas principais características, desde logo destacando que de longe não há a pretensão nem de esgotar a temática nem de se verticalizar a sua análise, haja vista os limites deste estudo e a grande extensão do conteúdo. Com isso os conceitos delineados serão aproximados do nosso objeto de estudo que é o caráter contributivo da previdência, adotando-se as posições dos autores no decorrer do texto.

Para começar uma aproximação do conceito de deveres fundamentais com o caráter contributivo da previdência, melhor é expor e diferenciar as situações e posições jurídicas que se assemelham com aqueles mas sem se confundirem. A primeira delas, que remonta a relação entre direito e moral, é de que os deveres fundamentais possuem natureza jurídica, ou seja, são obrigações jurídicas e não se confundem com os deveres morais, ligados a consciência de cada indivíduo e suas crenças.

Um segundo aspecto que é necessário esclarecer, conforme entendimento de Gomes Canotilho,<sup>11</sup> é a assimetria ou o princípio da assinalagmaticidade entre os direitos e os deveres fundamentais, o que significa que um direito não traz consigo também um dever ou um dever

11 Nesse sentido: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. 5ª reimpressão, Coimbra: Almedina, 2003. p. 532. Com o mesmo entendimento: MEDEIROS, op. cit., p. 103. Em sentido oposto é a lição de José Afonso da Silva, para quem, em termos gerais, os deveres decorrem dos direitos. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.p. 196.

não traz consigo, necessariamente, um direito, haja vista as naturezas jurídicas distintas. Daí a importância de tratar os dois temas de forma separada, em razão de sua própria natureza, muito embora tanto quanto os direitos, os deveres fazem parte da constituição do indivíduo e gravitam entorno daqueles, além possuírem uma relação de conexão funcional.<sup>12</sup> A propósito, o capítulo I, do título II, da Constituição de 1988, faz referência aos direitos e aos deveres na mesma geografia, o que os coloca, de certo modo, na mesma hierarquia.

De outra banda, a assimetria entre direitos e deveres é do ponto de vista da natureza jurídica própria de cada, o que não significa e nem impede reconhecer, que os direitos são, em termos fáticos, dependentes para sua realização, ao menos em grande parte, dos deveres fundamentais, especialmente os de pagar tributos, uma vez que, pode se sustentar, que maior será a possibilidade de concretização dos direitos fundamentais pelo Estado quanto maior for seus recursos e capacidade de investimento ou, noutros termos, quanto mais larga e abrangente for a designada reserva do possível.<sup>13</sup> Se a doutrina nos últimos anos vem questionando o dogma de que os direitos fundamentais sociais possuem um custo mais elevado dos direitos de defesa, não há quem sustente que os direitos, quer seja os de natureza defensiva quer seja os prestacionais, não necessitam recursos financeiros para sua efetividade.<sup>14</sup> Todos, uns mais outros menos, demandam investimentos públicos e privados para sua efetividade.

Nesse passo é de se destacar a diferença entre o que a doutrina designa de deveres de direitos fundamentais e deveres fundamentais: o primeiro trata-se de deveres correlativos a direitos fundamentais, tais como os de abstenção dos particulares e do Estado em face de um direito e mesmo os de promoção positiva por parte do ente estatal de certo direito, ao passo que os deveres propriamente ditos, e o que versa este estudo, são os deveres autônomos e conexos que criam obrigações ou sujeições, sendo que os de caráter autônomo não dependem para sua existência, validade e eficácia de qualquer direito. Nessa diferenciação também cabe frisar que os deveres de proteção aos direitos fundamentais,

12 Nesse sentido: MEDEIROS, op. cit., p. 131.

13 Cf. Paulo Caliendo o qual advoga que a tributação é uma forma de alargar a reserva do possível e de possibilitar uma maior concretização dos direitos fundamentais. CALIENDO, Paulo. "Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação" in: *Direitos fundamentais, orçamento e "reserva do possível"*. SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (organizadores). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 206

14 V. a respeito livro coletivo: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (organizadores). *Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível"*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.



também imposto tanto ao Estado quanto aos particulares,<sup>15</sup> não se confundem com os deveres fundamentais aqui tratados.<sup>16</sup>

Igualmente podemos diferenciar os deveres fundamentais dos deveres constitucionais, direcionados aos entes ou autoridades estatais e suas funções, tais como, para citarmos alguns exemplos de nosso texto constitucional, os deveres do Presidente da República de probidade – estendido a qualquer ocupante de cargo público –, de sancionar as leis (Art. 66), de vetar projetos de leis inconstitucionais (Art. 66, parágrafo 1º), de prestar contas (Art. 84, XXIV); os deveres de controle das contas públicas pelo Congresso Nacional (artigo 70 e ss.); os deveres de regulamentar à Constituição, inerente a atividade legislativa; os deveres de fundamentação das decisões judiciais e motivação das decisões administrativas dos Tribunais (Art. 93, IX e X), entre outros, que embora possam repercutir perante os particulares o fazem como uma consequência da ação ou atribuição estatal e não como uma imputação constitucional direta. Em suma, os deveres constitucionais, no mais das vezes, podem ser reduzidos as competências e atribuições para atuação do Estado.

Por sua vez os deveres fundamentais assumem diferentes tipologias, a depender de ângulo e do objeto de análise. Podemos classificar os deveres fundamentais de acordo com o seu conteúdo, em deveres positivos e negativos, na medida em que demandam ou um *facere* ou um *non facere* por parte de seus destinatários; em deveres expressos ou implícitos no texto constitucional; de acordo com o titular dos deveres,<sup>17</sup> ou seja, os deveres que vinculam os particulares na sua relação direta com o Estado, ou que os obrigam com a comunidade, ou que impõe determinadas condutas na relação entre as pessoas, *v. g.*, na relação entre pais e filhos, ou, ainda, deveres para consigo próprio como o caso de promover a própria saúde; e, por fim, podemos diferenciar os deveres fundamentais de acordo com a sua vinculação ou não a um direito, isto é, em autônomos ou conexos, a qual adota-se para análise do caráter contributivo.

Os designados de deveres conexos são os que existem em razão de um direito e não subsiste sem este, pois se confundem até mesmo com parte do seu conteúdo, ao passo que os autônomos são imputados

---

15 V. SARLET, 2009. p. 227.

16 Para uma análise concomitante com os direitos fundamentais e sem fazer essa diferenciação, v. DOMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 65 e ss.

17 Nesse sentido: NABAIS, op. cit., p. 115.

diretamente pela Constituição aos particulares sem a dependência de outras normas jurídicas.

Os deveres fundamentais autônomos são aqueles bastantes em si, que não necessariamente se confundem com toda e qualquer posição ou sujeição de passividade dos indivíduos, uma vez que nessa categoria não se incluem nem os deveres correlativos a direitos fundamentais, tão pouco os limites dos direitos – que pertencem muito mais ao âmbito de proteção ou suporte fático para a designada teoria interna, ou a elementos exteriores ao direito para a teoria externa –,<sup>18</sup> nem os pressupostos ou requisitos para o exercício de um direito.<sup>19</sup> Em resumo, conforme Vieira de Andrade, os deveres autônomos “são os impostos pela Constituição independentemente de qualquer direito”.<sup>20</sup>

Nos termos da lição de Gomes Canotilho: “A aplicação aos deveres legalmente constituídos do regime das leis restritivas de direitos, liberdades e garantias não equivalem à equiparação dos deveres a restrições legais de direitos e, muito menos, a ‘limites imanentes’ dos mesmos direitos.”<sup>21</sup> Tal conclusão, entretanto, não afasta a possibilidade dos deveres fundamentais serem levados em conta como fundamentação ou justificativa para uma possível

---

18 No que diz com as restrições aos limites dos direitos fundamentais há, basicamente, duas posições entre os constitucionalistas: a teoria interna que defende que o direito nasce já com seu âmbito de proteção definido e os limites fazem parte dessa disciplina; e, a teoria externa, que preconiza que os direitos nascem e seus limites são posteriores. Nesse sentido, com uma visão geral a respeito do tema, v. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 294 e ss. V. SARLET, Ingo Wolfgang. *op. cit.*, 2009, p. 388. Para Menelick de Carvalho a posição adotada por Gilmar Mendes, em alguns aspectos, ora se utiliza de fundamentos de uma teoria ora de outra. CARVALHO NETO, Menelick de; SCOTTI, Guilherme. *Texto-base 5: Limites internos e externos e o “conflito de valores”*. Brasília-DF: CEAD/UnB, 2009. 16 p. (Pós-graduação *lato sensu* em Direito Público). Disponível em: [http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/resource/view.php?id=138&subdir=/1\\_-\\_Textos\\_base](http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/resource/view.php?id=138&subdir=/1_-_Textos_base). Acesso em: 17 junho. 2010b.

19 Nesse sentido é a lição de Cassalta Nabais: “mas nem todas as posições jurídicas passivas (*hoc sensu*), constitucionalmente imputadas ao indivíduo, configuram verdadeiros deveres fundamentais, entendidos estes como categoria própria. Delas são de excluir as posições passivas correlativas de direitos fundamentais, ou seja, os deveres (ou as sujeições) correlativos, relacionais, reversos ou simétricos dos direitos fundamentais ou deveres (ou sujeições) de direitos fundamentais, os quais se, por via de regra, são incidentes sobre o estado (e de mais entidades públicas), também, por vezes, se apresentam como deveres (ou sujeições) interindividuais que recaem sobre os indivíduos, seja por força do caráter absoluto (e não relativo) dos direitos fundamentais, seja em virtude da eficácia externa (*Drittwirkung*) reconhecidas a esses mesmos direitos ...”. NABAIS, José Casalta. *op. cit.*, p. 66.

20 ANDRADE, *op. cit.*, p. 161.

21 CANOTILHO, *op. cit.*, p. 535.

restrição ou limitação de determinado direito,<sup>22</sup> mesmo porque, como já ressaltado, os pontos de contatos são grandes entre essas categorias que fazem parte de uma mesma teoria geral.

A invocação, *v. g.*, do princípio da solidariedade em prol de determinada restrição de direito – como no julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 3105 em que o STF, com base em vários argumentos, entre os quais, o da existência de um princípio estrutural da solidariedade, considerou constitucional a previsão pela Emenda à Constituição de n. 41/2003, que alterou o art. 40 e seus parágrafos, e estabeleceu a contribuição para a previdência dos servidores públicos incidente sobre os proventos das aposentadorias –, claro que sempre proporcional e respeitando o núcleo essencial, opera, de certa forma, com a ideia de um dever específico, especialmente quando se refere ao pagamento de tributos e ao caráter contributivo da previdência. Desse modo, o argumento de reforço para determinada situação de restrição de direito não afasta a autonomia e não leva ao tratamento dos deveres autônomos como restrições.

As situações de sujeição dos particulares frente ao estado como as limitações ao direito de propriedade, através do instituto da desapropriação, em qualquer de suas modalidades, também não podem ser consideradas deveres fundamentais autônomos por emanarem do próprio poder estatal. O direito de propriedade e a sua função social (artigo 5º, XXII, XXIII) é um bom exemplo para diferenciar os aspectos que pertencem ao âmbito de proteção e aos limites de um direito fundamental e, nem por isso, podem ser considerados deveres fundamentais autônomos.

Com efeito, poder-se-ia argumentar que a função social da propriedade, seria um dever fundamental. A questão é polêmica e a doutrina não converge para uma mesma conclusão com diversas maneiras de enfoque. Há quem considere a função social um pressuposto ou requisito do direito;<sup>23</sup> outros que a entendem como uma limitação ao seu exercício; ou, ainda, como um poder-dever ou direito-dever.<sup>24</sup> Não cabe nessas linhas aprofundar esse assunto,

<sup>22</sup> Nesse sentido: ANDRADE, . op. cit., p. 169-170; SARLET, op. cit., 2009, p. 230.

<sup>23</sup> SILVA, op. cit., 2009, p. 273. Com um entendimento similar, advogando a ampliação no tocante a função social, ensinam Menelick de Carvalho e Guilherme Scotti “Independentemente de menção expressa na Constituição, todo direito individual deve cumprir uma *função social*, e isso integra *internamente* seu próprio sentido para que possa ser plausível” (grifos no original). CARVALHO NETO; SCOTTI, op. cit., 2010b.

<sup>24</sup> Considerando como um poder-dever ou um direito-dever é o magistério de SARLET, 2009, p. 231.

mesmo porque não é objeto deste trabalho, mas a própria expressão função social da propriedade ou, como no texto constitucional, de que a propriedade atenderá a sua função social, já está a remeter a um direito subjetivo e, portanto, não subsiste no mundo jurídico de forma autônoma sem este direito, ou seja, só faz sentido falar em funcionalização se estivermos tratando de um direito de propriedade. Esse aspecto, embora não seja definitivo para uma conclusão acerca da natureza jurídica da função social da propriedade, ao menos evidencia que não pode ser considerado um dever autônomo.

Aproximando-se de uma posição mais afirmativa do que pode ser considerado como um dever fundamental, pode ser adotado o conceito de Cassalta Nabais, que define “os deveres fundamentais como deveres jurídicos do homem e do cidadão que, por determinarem a posição fundamental do indivíduo, têm especial significado para a comunidade e podem por esta ser exigidos.”<sup>25</sup> Fica evidenciado com esta posição a condição de passividade dos indivíduos frente ao Estado e a comunidade ao contrário dos direitos fundamentais que colocam o particular noutra pólo da relação, isto é, à frente da titularidade ativa.

O que se ressalta do conceito e da aproximação feita pelo autor, em muita apertada síntese, é que os deveres fundamentais são posições passivas ou de caráter passivo dos particulares, pois a titularidade é invertida em relação aos direitos fundamentais; são posições jurídicas subjetivas imputadas pela Constituição, seja de forma expressa seja de forma implícita; com posições jurídicas individuais, muito embora também se incluam as pessoas jurídicas; e, por fim, são posições universais e permanentes por pautarem-se pelo princípio da universalidade e da generalidade, na medida em que valem para todos.<sup>26</sup>

Ademais, tem que se considerar para bem delimitar esta categoria a sua necessária tipicidade constitucional, nos termos sustentado por Cassalta Nabais,<sup>27</sup> ou seja, somente podem ser considerados deveres fundamentais os previstos pela própria Constituição; em que pese, como já ressaltado, não necessariamente deva ser expressa nesse sentido.

25 NABAIS, op. cit., p. 64. Jorge Miranda entende que, com base na Constituição portuguesa e no direito lusitano, não existe um “conceito material de deveres fundamentais paralelo ao de direito fundamentais” MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*, tomo IV, direitos fundamentais, 3. ed. Coimbra: Coimbra, 2000. p. 179.

26 Os limites do trabalho não permitem avançar e descrever mais a respeito da aproximação do conceito de deveres fundamentais, pelo que, remete-se a obra referencial aqui utilizada, que bem estabelece as características próprias dos deveres fundamentais, com base em seu conceito. V. NABAIS, op. cit., p. 64-73.

27 NABAIS, op. cit., p. 87.

A doutrina diverge, especialmente a portuguesa,<sup>28</sup> quanto a possibilidade de o legislador infraconstitucional prever deveres na legislação ordinária. O que deve se afastar, ao menos com base na nossa realidade constitucional, é a possibilidade de que na legislação infraconstitucional sejam previstos deveres com dignidade constitucional e fundamental, muito embora possa o legislador, e a todo o momento procede dessa maneira, prever deveres em geral, desde que dentro das faculdades para legislar previstas pela própria Lei Fundamental, mas que não gozam de estatura constitucional. A cláusula de abertura material do catálogo de direitos fundamentais<sup>29</sup> do artigo 5º, parágrafo 2º, nas palavras de Menelick de Carvalho Neto, é “a moldura de um processo permanente de aquisição de novos direitos”<sup>30</sup> e não tem o condão de se tornar um fundamento para deveres fundamentais genéricos, sem previsões explícitas ou implícitas pelo texto constitucional.<sup>31</sup> O dever de testemunhar, o dever de participar de um julgamento pelo tribunal do Júri como jurado, são exemplos de deveres legais e que, mesmo sem previsão na Constituição, não se tornam por isso inconstitucionais, mesmo porque a omissão constitucional a respeito de determinada matéria não a torna inconstitucional.

O princípio da solidariedade, embora com previsão expressa na constituição (artigos 3º, I e 40) e, conforme julgado do Supremo Tribunal Federal,<sup>32</sup> pode se falar em até mesmo dever de solidariedade com a relação a determinadas matérias, especialmente no que diz com o meio ambiente e sua disciplina do artigo 225, não tem o alcance de ser uma cláusula geral para abarcar deveres fundamentais extraconstitucionais. Todavia, com isso não se afasta a possibilidade de que a solidariedade sirva como fundamento, juntamente com outros dispositivos constitucionais, especialmente os atinentes as

---

28 Para Jorge Miranda: “em Estado de Direito, se o princípio é o da liberdade, não pode o legislador receber competência livre ou discricionária em matéria de deveres” (MIRANDA, op. cit., p. 179). Em sentido diverso: NABAIS, op. cit., p. 88.

29 V., por todos, SARLET, 2009, p. 78 e ss.

30 CARVALHO NETO, Menelick de. “A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais”. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Org.). *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. Belo Horizonte, Del Rey, 2003. p. 154.

31 Com base no sistema materialmente aberto de direitos fundamentais que Fernanda Medeiros fundamenta o meio ambiente como um direito e um dever fundamental. MEDEIROS, op. cit. p. 110.

32 Ao julgar ação direta de inconstitucionalidade o STF, em acórdão da relatoria do Min. Celso de Mello, observou, em determinada passagem os “graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade” no que diz com o meio ambiente e sua disciplina constitucional no art. 125 da Constituição. STF: ADI 3540 MC/DF; relator(a): Min. Celso de Mello; julgamento: 01/09/2005; Tribunal Pleno; publicação DJ 03-02-2006.

possibilidades legislativas, seja de iniciativa seja de conteúdo, para leis com determinados deveres e obrigações.

Retornando ao conceito proposto por Cassalta Nabais, com relação aos destinatários dos deveres fundamentais – e o dever de contribuir para a previdência se insere nessa lição – pode se afirmar que são os particulares, tanto as pessoas físicas como as jurídicas, que são os sujeitos passivos ao passo que o Estado e a comunidade são os titulares e, por conseguinte, estão no pólo ativo.<sup>33</sup> Outrossim, essa relação não pode ser considerada estanque e sem confluências de um pólo ao outro, uma vez que, como expõe Jorge Miranda,<sup>34</sup> os deveres fundamentais também podem ter uma face passiva ou de obrigação para com o Estado. Basta, para tanto citar o mesmo exemplo do autor com relação ao dever de pagar tributos, o qual exige uma série de organização material e uma série de atos normativos que visam a sua regulamentação e concreção. Por óbvio, que a depender do destinatário o dever fundamental ganhará contornos diferentes e disciplina constitucional e regulamentação infraconstitucional diversa. Assim, o dever de proteção ao meio ambiente, de proteção da pátria, de pagar tributos, entre outros, possuem consequências jurídicas distintas, e nem poderia ser de modo diverso.

No que diz com a aplicabilidade dos deveres fundamentais autônomos, como também se caracteriza o caráter contributivo da previdência, por serem posições jurídicas subjetivas cujos destinatários são os particulares e não dependem para surtir efeitos e gerar obrigações da existência de um direito, não pode se chegar a conclusão, ao menos de forma linear e igualitária, de que possuem eficácia imediata sem a necessária intervenção do legislador, mesmo porque os direitos fundamentais é que possuem norma constitucional específica, nos termos do art. 5º, parágrafo 1º da Constituição da República.

Conforme Ingo Sarlet:

em termos gerais, no que diz com o seu conteúdo, o regime jurídico dos deveres fundamentais guarda sintonia com o regime jurídico dos direitos fundamentais, guardadas, é claro, as distinções entre as diferentes dimensões dos direitos fundamentais, bem como a sua natureza defensiva e prestacional. Nesse sentido, é possível afirmar

---

33 Adota-se a mesma terminologia de Ingo Sarlet ao se referir a titularidade dos direitos fundamentais; contudo, somente se inverte os pólos, uma vez que a titularidade dos deveres é, em geral, do Estado ou da comunidade ao passo que os destinatários são os particulares. SARLET, 2009. p. 208.

34 MIRANDA, op. cit., p. 179-180.

que os deveres fundamentais podem – a depender do caráter da norma jurídico-constitucional que os fundamenta – ter eficácia e aplicabilidade imediatas, mas que tais características, no plano dos deveres, devem, a depender da hipótese, ser compreendidas de modo distinto do que ocorre com os direitos fundamentais<sup>35</sup>

Se com relação a outros deveres fundamentais podem existir dúvidas com relação a possibilidade de aplicação imediata de seus preceitos, ou mesmo uma tendência em se considerar desnecessária a interferência legislativa – como o caso da defesa do ambiente,<sup>36</sup> em que pese seja considerado um dever conexo a outro direito fundamental e, portanto, não autônomo – no que diz com os deveres de pagar tributos ou com o dever de contribuir para a previdência, na sua dimensão autônoma e, portanto, independente de qualquer direito ou benefício, pela própria disposição das normas constitucionais, a atuação legislativa é indispensável para sua plena eficácia e para sua aplicabilidade.

Não há como os destinatários do dever de contribuir para previdência exercerem esse encargo sem que o legislador, tal qual fez com a edição da Lei federal n. 8.212, diga a forma, onde e como, pode ser cumprido esse múnus constitucional. Obviamente, aqui não se está preconizando, doutrina de há muito superada, que o dever de contribuir não detém qualquer tipo de eficácia. Mesmo que se não houvesse a edição da legislação necessária se verificaria, pelo menos, a mínima eficácia de não permitir que ato normativo infraconstitucional a contrarie, uma vez que pelo simples fato de ser norma constitucional possui, mesmo de forma diversa, força normativa inerente a dignidade do texto.<sup>37</sup>

Com efeito, já com vistas a aproximar o objeto da nossa análise com as teorias descritas, pode se afirmar que o aspecto contributivo da

---

35 SARLET, 2009. p. 230. Para Cassalta Nabais, com base na Constituição e na realidade portuguesa, “os deveres fundamentais não têm o seu conteúdo concretizado, ou totalmente concretizado, na constituição ou, mesmo que o tenham, não são diretamente aplicáveis” NABAIS, op. cit., p. 149.

36 Fernanda Medeiros sustenta que o dever fundamental de defesa ao ambiente é imediatamente aplicável sem, portanto, a necessidade da interferência legislativa, consoante o artigo 225 da Constituição da República (MEDEIROS, op. cit., p. 128). Ocorre que com relação a este exemplo, deve ser feita a ressalva de que, conforme a própria conclusão da autora, trata-se de um dever fundamental associado ou conexo ao direito fundamental de desfrutar um ambiente saudável (idem, p. 131).

37 A primeira monografia a partir do pressuposto de que não há norma constitucional destituída de eficácia foi de José Afonso da Silva: SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 6 ed., 2ª tiragem, São Paulo: Malheiros, 2003. p. 86. Outra monografia referência no tema é a de BARROSO, Luis Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 7 ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2003.

previdência é um dever fundamental autônomo ou conexo, a depender dos destinatários e das circunstâncias fáticas envolvidas, dos particulares em geral, imputado pela própria Constituição, para com o Estado e a comunidade, especialmente as gerações futuras, pertencente ao dever de pagar tributos e intimamente ligado ao princípio da solidariedade, cuja finalidade específica é garantir uma previdência permanente para todos, sem que, necessariamente, esteja, com isso, conexo a um direito fundamental específico, mas sim a uma garantia institucional, que segue, entre outros princípios, o da universalidade.

Mesmo que o texto não seja expresso no sentido de estabelecer que a contribuição para o custeio da previdência trata-se de um dever fundamental imputado pela Constituição aos particulares, a norma contida no dispositivo do artigo 201 e, com relação a previdência dos funcionários públicos, a previsão do artigo 40, assim deve ser interpretada, haja vista, entre outros aspectos, o princípio da unidade da Constituição<sup>38</sup> que deve nortear o conjunto normativo referente a seguridade e a previdência social previsto pela Lei Fundamental. Com isso, além de ser adotada uma interpretação sistemática, vislumbra-se mais uma vez a acertada posição que diferencia texto e norma, tão prolatada por Eros Grau,<sup>39</sup> na medida em que a norma do dispositivo e do texto constitucional é a de expressão de um dever de contribuir e não simplesmente de um elemento diferenciador com relação aos demais direitos sociais da seguridade.

Essa, aliás, é a principal conclusão do caráter contributivo como um dever com fundamentação objetiva,<sup>40</sup> ou seja, com significado para toda coletividade, quer para os atuais beneficiários quer para as futuras gerações, que, por possuir esse caráter intergeracional, tem como um dos fundamentos o princípio da solidariedade.

Basta citar o artigo 194 que dispõe, entre outros aspectos, que seguridade é um conjunto de ações integrado dos poderes públicos e também da sociedade, o que inicialmente já nos remete a uma ideia de compromisso comunitário com o desenvolvimento de toda a seguridade

38 BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 205.

39 V. entre outros: GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 71; CANOTILHO, op. cit., p. 1204.

40 Adota-se aqui as lições de Gomes Canotilho, perfeitamente aplicável a temática dos deveres, ao referir que as normas garantidoras de direitos fundamentais possuem uma fundamentação objetiva e subjetiva. Terá uma fundamentação objetiva quando “se tem em vista o seu significado para a coletividade, para o interesse público, para a vida comunitária”, ao passo que terá uma fundamentação subjetiva quando se refere a relevância e o significado para o indivíduo. Idem, p. 1256.



social. Demais disso, os próprios princípios arrolados pelo parágrafo único do citado dispositivo ao estabelecerem a equidade na forma de participação no custeio e a diversidade da base de financiamento, também direcionam para obrigações para com o desenvolvimento da seguridade e, portanto, de uma de suas formas que é a previdência.

Com relação ao artigo 195 da Constituição não é necessário maiores digressões interpretativas, por trazer a própria forma de financiamento da seguridade por meio das contribuições, com a expressão que começa a cabeça do dispositivo de que a seguridade será financiada por toda a sociedade, o que, inegavelmente, por si só já traz um dever da comunidade em garantir o desenvolvimento da saúde, assistência e previdência.

Desse modo, o caráter contributivo expresso nos artigos 40 e 201 da Constituição pode ser um dever fundamental autônomo, sem que afaste, como será visto, sua dimensão conexa a um benefício, imputado aos particulares independentemente do direito à previdência.

Ademais, não são somente os dispositivos diretamente relacionados com a previdência que embasam a afirmação de que o caráter contributivo também é um dever fundamental autônomo. Pode se citar outros fatores que reforçam essa assertiva, tais como, o princípio da solidariedade, que além de objetivo da República fundamenta vários ramos do direito,<sup>41</sup> e está expressamente previsto pelos artigos 3º, I e 40, sendo inerente não só ao sistema previdenciário, como uma “decorrência natural” de um Estado que pretende ser democrático e de direito, além de consagrador da cidadania, da dignidade e dos valores sociais do trabalho.<sup>42</sup> Alias, conforme Daniel Machado da Rocha, a “solidariedade previdenciária legitima-se na idéia de que, além de direitos e liberdades, os indivíduos também têm deveres para com a comunidade na qual estão inseridos, No elenco desses deveres, um dos mais relevantes é pagar os tributos devidos.”<sup>43</sup>

Nesse passo mais uma vez adota-se as lições de Cassalta Nabais, para quem não só os direitos fundamentais que fornecem a compreensão dos deveres fundamentais, mas também os princípios

---

41 Nesse sentido: RODRIGUES, Fernando. Solidariedade. In: *Dicionário de filosofia do direito*. BARRETO, Vicente de Paulo (coordenador). São Leopoldo: Unisinos e Renovar, 2006. p. 777.

42 Nesse sentido: ROCHA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à previdência social: na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 134.

43 *Idem*, p. 135.

constitucionais possuem uma relação tanto de suporte aos deveres como de condicionamento recíproco. Com relação ao aspecto de suporte dos princípios em relação aos deveres fundamentais, nas sempre sábias palavras do constitucionalista lusitano, “é de assinalar que os deveres fundamentais são expressão de valores comunitários afirmados pelos princípios constitucionais”.<sup>44</sup> O princípio da solidariedade<sup>45</sup> é o suporte e também o fundamento principal do dever de contribuir para a previdência, e a modificação pela emenda constitucional de n. 41 ao artigo 40 da Constituição veio para explicitar tal conclusão, muito embora, mesmo anteriormente, quando não havia previsão expressa, não podia se rechaçar esse argumento, até porque o artigo 3º, I já dispunha de forma geral a respeito da solidariedade como um objetivo fundamental, sem olvidar para o caráter eminentemente intergeracional da previdência.

Os incisos V e VI do artigo 194, que estabelecem a equidade na participação do custeio e a diversidade da base de financiamento, estão, em última análise, imputando a toda a coletividade a obrigação de sustentar a seguridade em geral, orientando-se pelo princípio da solidariedade,<sup>46</sup> com aspecto intergeracional e de classes, na medida em que não só uma geração sustenta a próxima como também aqueles que possuem uma maior capacidade contributiva sustentam os com poucos recursos,<sup>47</sup> como os trabalhadores em regime de economia familiar, nos termos do parágrafo 8º do artigo 195 da Constituição da República.

Sem a intenção de verticalizar a análise acerca do princípio da solidariedade, pois é restrita aos pontos de contatos com o dever fundamental em análise, pode se concluir, juntamente com o Ministro Otávio Gallotti do Supremo Tribunal Federal, relator da ADI 240-6/RJ,<sup>48</sup> que o princípio da solidariedade influi no regime previdenciário e

44 NABAIS, op. cit. p. 129.

45 Para Wladimir Novaes Martinez, a solidariedade, que adjetiva de forçada, é uma característica básica da previdência social, concluindo que a previdência é o resultado da solidariedade forçada, pois significa “a participação de maioria contemporânea (contribuindo), a favor de minoria hodierna (inativos) e de futura (aposentados)”. MATINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de direito previdenciário*. tomo II previdência social. 2. ed. São Paulo: LTr, 2003. p. 101.

46 Nesse sentido: TAVARES, Marcelo Leonardo. *Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 196.

47 Nesse sentido: SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 761-762.

48 STF: ADI 240/RJ; relator(a): Min. Octavio Gallotti, julgamento: 26-09-1996, Tribunal Pleno; publicação DJ 13-10-2000.

limita a liberdade de conformação legislativa, na medida em que veda a edição de dispositivos que desrespeitem tal preceito, como no caso da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em que o Tribunal considerou inconstitucional um dispositivo que viabilizava aos servidores estaduais nomear as pessoas beneficiárias de pensão por morte, fora daquelas presentes no rol da Constituição da República (artigo 201, V).

Com efeito, o direito a um benefício previdenciário não está a disposição de seu titular para dele gozar da melhor maneira que lhe aprouver. Não se trata de um direito patrimonial amplamente disponível aos titulares. Trata-se de uma norma dentro de um sistema em que há tanto direitos fundamentais a serem respeitados como deveres, dentre os quais os de solidariedade.<sup>49</sup>

Não é diferente o que se dá com o princípio da dignidade da pessoa humana. Como estabelece a própria Constituição em seu artigo 1º, III, além de fundamento da República e, ao menos, de boa parte dos direitos fundamentais, também serve como fundamento dos deveres, dentre os quais o de considerar o caráter contributivo como um dever autônomo e até mesmo uma razão de existência de qualquer sistema previdenciário, mormente quando temos uma Constituição marcadamente de cunho social.

Além do exposto, o princípio da dignidade da pessoa humana, além de topo axiológico do ordenamento jurídico,<sup>50</sup> também embasa a adoção de deveres fundamentais, haja vista que estes possuem por finalidade – e o dever fundamental de contribuir para previdência não é diferente – a própria vida com dignidade por estabelecer segurança social e individual contra os riscos sociais, uma vez que não é possível imaginar uma comunidade que respeite esse princípio fundamental se não garantir um sistema previdenciário minimamente eficaz.

Delineados alguns aspectos referentes aos deveres fundamentais e feita a aproximação com o caráter contributivo, especialmente em sua dimensão de dever autônomo, o próximo ponto versará sobre a dimensão conexa ao direito fundamental à previdência e suas relações funcionais.

---

49 Noutro julgado, antes citado, o Supremo considerou constitucional a previsão de cobranças de inativos do regime próprio de previdência, entre outros argumentos, em razão do princípio da solidariedade que no caso é o próprio fundamento do dever inerente ao caráter contributivo da previdência (STF: ADI 3.105 e ADI 3.128, relator(a) p/ o ac. Min. Cezar Peluso, julgamento: 18-8-2004, Tribunal Pleno, publicação DJ de 18-2-2005).

50 SARLET, Ingo Wolfgang. *A dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais na constituição de 1988*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 63 e ss.

## 2 MULTIFUNCIONALIDADE DO CARÁTER CONTRIBUTIVO: DE DEVER FUNDAMENTAL AUTÔNOMO À DIMENSÃO CONEXA AO DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA

Considerar o caráter contributivo como um dever fundamental autônomo não afasta a sua multifuncionalidade como norma jurídica que advém de um contexto textual, pois como bem disse Eros Grau<sup>51</sup> o direito e a Constituição não se interpretam em tiras, e, como ensina Juarez Freitas,<sup>52</sup> toda interpretação é sistemática ou não é interpretação. Ademais, a assimetria entre os direitos fundamentais e os deveres, como sustentado anteriormente, conforme Gomes Canotilho,<sup>53</sup> não afasta a possibilidade de uma correlação entre eles, isto é, de deveres conexos a direitos.

O fenômeno, aliás, não é novo pela razão de que os próprios direitos fundamentais possuem mais de uma função e mais de uma dimensão, de tal forma que só um direito pode, ao mesmo tempo, ter uma dimensão subjetiva e objetiva, ser classificado, a depender de sua aplicação, em direito de defesa e direito à prestação ou as duas formas, a depender de como for aplicado.<sup>54</sup> A mesma situação pode ocorrer com os deveres fundamentais, e de fato é o que acontece com o caráter contributivo da previdência, pois além de um dever autônomo pode ser considerado um dever conexo ao direito fundamental à previdência, conforme passa a ser sustentado.<sup>55</sup>

Com efeito, tal situação de multifuncionalidade do dever fundamental de contribuir traz a tona que as relações jurídicas referente à garantia institucional que é a previdência social, quer do regime próprio quer do regime geral, são das mais variadas e não há uma unicidade relacional, pois o que se observa são, no mínimo, dois vértices que a sustentam e que, no caso do regime geral, possui dois diplomas legais distintos: de custeio e de benefícios (Leis federais sob o n. 8.212 e 8.213).<sup>56</sup> A análise de cada relação entre os particulares, como o dever

51 GRAU, op. cit. p. 34.

52 FREITAS, Juarez. *A Interpretação sistemática do direito*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 62.

53 CANOTILHO, op. cit. p. 533.

54 Cf. SARLET, 2009. p. 315.159-160.

55 Os deveres fundamentais como normas jurídicas também podem ser analisados e divididos entre regras e princípios, conforme as lições de Ronaldo Dworkin, pois tanto pode seguir a lógica do tudo ou nada como também podem conflitar com outros princípios e terem uma dimensão de peso (DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 2. ed. Tradução: Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 23 e 42)

56 Cf. JORGE, Társis Nametela Sarlo. *Teoria geral do direito previdenciário: questões controvertidas do regime geral (INSS), do regime dos servidores públicos e dos crimes previdenciários*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 60.

do empregador ou tomador de serviço recolher as contribuições; entre o Estado e a previdência, em que há a obrigação de gerir e de contribuir; entre os particulares e o Estado, só fazem ressaltar a complexidade inerente a essa garantia institucional.

O que nesse trabalho está sendo feito é ressaltar e analisar o aspecto de dever fundamental da relação dos particulares com a garantia institucional da previdência social. Nessa esteira, embora seja um dever autônomo, como foi sustentado até o presente, o caráter contributivo também pode ser considerado como um dever conexo ao direito fundamental à previdência, desde que sejam observados certos pressupostos. A questão principal é saber quando o caráter contributivo deixa de ser um dever fundamental autônomo e passa a ser um dever fundamental conexo com o direito fundamental, de modo semelhante ao dever e ao direito ao meio ambiente.<sup>57</sup> A sua fundamentação como dever conexo deixa de ser objetiva e passa a ser subjetiva, pois seu significado e relevância é considerado para cada indivíduo.

Nessa linha, o primeiro pressuposto para o dever ser conexo ao direito, ou, ainda, a contribuição estar vinculada ao gozo do direito, é quando se confundir em uma mesma pessoa as figuras do destinatário do dever e do titular do direito. Noutras palavras: quando a mesma pessoa for quem contribui para a previdência e quem poderá fluir de um benefício ou serviço previdenciário, ao menos indiretamente através de seus dependentes. Desse modo, a contrário senso, quem não for titular do direito fundamental à previdência social e contribuir, mesmo assim, estará sendo destinatário de um dever sem conexão com o direito, isto é, cumprindo uma obrigação oriunda e consubstanciada em um dever fundamental autônomo, nos termos antes explicitados.

Um segundo aspecto que deve ser considerado para vislumbrar esse nexos funcional é que só pode ser um dever conexo se houver a incidência do direito fundamental à previdência, ou seja, se o segurado ou um dependente gozar do direito, pois do contrário, o que ocorrerá até então é o cumprimento de uma obrigação oriunda de um dever autônomo de contribuir para previdência. Ora, em ocorrendo a contribuição previdenciária sem que nenhum beneficiário do regime usufrua dos serviços ou benefícios ou, ainda, sem que o suporte fático se concretize de maneira completa, o que terá se verificado é

---

57 V. MEDEIROS, *op. cit.*, p. 131.

o destinatário de um dever fundamental autônomo prestando-o para com o Estado de forma desvinculada de qualquer direito.

Nessa diferenciação entre dever autônomo e conexo que se insere a contribuição de segurado já aposentado pelo regime geral de previdência ao exercer uma atividade vinculada e ao ter que contribuir de forma compulsória. O que ocorre é a incidência de um dever autônomo desvinculado de qualquer direito subjetivo que é prestado pelo aposentado, sem que estes tenham quaisquer expectativa de direito a ser prestado pela previdência, o que, como será depois abordado à guisa de conclusão, afasta, entre outros, o sinalagma da relação previdenciária. O mesmo argumento, *mutatis mutandis*, aplica-se ao caso instituído pela emenda constitucional n. 41 ao determinar a contribuição sobre os proventos dos inativos do regime próprio de previdência, conforme passou a estabelecer o parágrafo 18º do artigo 40.

O fundamento para tanto, conforme já exposto anteriormente, é o princípio da solidariedade norteador de todas as relações do sistema previdenciário, seja com os titulares ou destinatários de deveres, seja com os titulares ou destinatários de direitos.

Ademais, tanto é um dever conexo ao direito e não uma característica do direito que, em última análise esta contribuição não é uma poupança individual que irá pagar o benefício posterior, mas sim uma contribuição para todo o seguro social, ou seja, para a garantia institucional como um todo. Demais disso, basta citar que, retirando o segurado facultativo cuja filiação depende de um ato voluntário, o segurado obrigatório, como o próprio nome induz, basta que exerça atividade remunerada para estar vinculado à previdência, ou, na forma aqui proposta, basta que exerça uma atividade remunerada para que seja destinatário de dever fundamental e obrigado a cumpri-lo.

Por conseguinte, a contribuição para a previdência visa a universalidade e a protetividade do sistema de seguro social para depois vir-a-ser um requisito ou pressuposto para usufruir de um benefício determinado a depender do que dispõe o âmbito de proteção ou suporte fático do respectivo direito.

Nesse passo, ganha importância saber se há diferença entre o que deve ser considerado o âmbito de proteção do direito ou o suporte

fático<sup>58</sup> e o que passa a ser um dever fundamental conexo desse mesmo direito, no caso específico aqui tratado de um benefício da previdência, especialmente do regime geral, embora não só desse. Adota-se a lição de Gomes Canotilho para quem âmbito de proteção “são as realidades da vida em que as normas captam como objeto de proteção”.<sup>59</sup>

O âmbito de proteção de um direito fundamental não pode ser fixado em regras gerais,<sup>60</sup> especialmente com relação ao direito à previdência que irá depender de cada benefício especificamente, pois para cada fato da vida considerado pela Constituição e pela lei previdenciária como um risco social há determinados pressupostos e requisitos, que são diversos na medida da diferença da circunstância posta pela realidade. Assim, *v. g.*, para o benefício de pensão por morte o suporte fático é diverso do que para uma aposentadoria, uma vez que as circunstâncias de risco social não são as mesmas.

O tempo de contribuição, período de carência, a qualidade de segurado, o risco social considerado, entre outros requisitos estabelecidos pelos artigos da lei do regime geral de previdência ou por lei de regime próprio de cada benefício fazem parte do âmbito de proteção do próprio direito, ou seja, para que o segurado ou dependente façam jus a gozar de um direito estabelecido pela norma, devem preencher, de forma adequada e completa, o suporte fático descrito pelos dispositivos. Dentro do suporte fático que está a se tratar dos pressupostos, requisitos normativos e fáticos para a concreção do direito.

No que diz com o dever de contribuir através das contribuições necessárias e mínimas para cada benefício, trata-se não de uma característica, mas sim de um dever conexo ao direito que pode ou não estar presente na concretização de um benefício, a depender do suporte fático. Desse modo, a forma de contribuição de um agricultor em regime de economia familiar é diversa de um contribuinte individual ou de um empregado. A forma, contudo, que ocorre a contribuição se diretamente pelo segurado ou através de substituição tributária pelo empregador ou tomador de serviço, não interfere

---

58 Em regra são utilizados como sinônimos, juntamente com outras expressões, tais como âmbito normativo, domínio normativo, pressupostos de fato dos direitos fundamentais, etc. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *op. cit.*, p. 1256. V. também: SARLET, Ingo Wolfgang. *op. cit.*, 2009, p. 386.

59 CANOTILHO, *op. cit.*, p. 1256.

60 Nesse sentido: MENDES; COELHO; BRANCO, *op. cit.*, p. 296.

nessa relação, uma vez que o que ocorre é uma imputação pela lei alterando a parte que tem o dever de recolher as contribuições, mas não sua natureza jurídica.

Outra conclusão possível é que o número de contribuições exigidas para o gozo de um direito pertencem ao seu âmbito de proteção e, porquanto, são de alguma forma limites para as restrições legislativas, ou seja, são obstáculos para que haja um aumento desproporcional para usufruir de um determinado benefício.

Demais disso, quando a norma dispõe que deve haver um mínimo de contribuições para que o segurado faça jus a um benefício está a exigir que cumpra o seu dever conexo, não só como um dos elementos necessário para complementar o suporte fático, como também uma forma de concretizar o princípio da solidariedade de classe e intergeracional.

Assim, não é adequado falar em características do direito previdenciário as contribuições, mas sim em deveres, que podem ser autônomos ou conexos aos direitos, mormente quando se verifica situações de fruição de benefício sem que houvesse contribuições, como nos casos da aposentadoria por idade rural e caso de benefícios em que o risco social se deu antes mesmo a primeira contribuição mas posterior a filiação, como, *v. g.*, ocorre com a pensão por morte de trabalhador recém contratado que não recebeu se quer o primeiro salário e não houve a primeira contribuição.

A questão de uma parcela de beneficiários não terem contribuído para previdência ou o terem feito de uma forma diversa dos demais, especialmente com relação aos benefícios rurais de trabalhadores em regime de economia familiar, está muito mais ligada a uma ponderação do legislador com relação ao âmbito de proteção do direito.

### **3 CONCLUSÃO: AS CONSEQÜÊNCIAS EM SE CONSIDERAR O CARÁTER CONTRIBUTIVO DA PREVIDÊNCIA COMO UM DEVER FUNDAMENTAL.**

Como exposto na introdução foi colocado o desafio de sustentar o caráter contributivo como um dever fundamental, na perspectiva do que expõe a doutrina acerca do tema e tendo como base, e não poderia ser diferente, a nossa Constituição de 1988. Nos pontos anteriores a argumentação foi desenvolvida em favor dessa tomada de posição por considerar que atende aos princípios constitucionais, especialmente



os relativos aos fundamentos e objetivos da República e da seguridade social, de tal forma que considerar o caráter contributivo como um dever fundamental é constitucionalmente adequado com a Lei Fundamental brasileira.

Os deveres fundamentais além de serem um pressuposto de existência do próprio Estado também o são dos direitos fundamentais, na medida em que garantem as próprias possibilidades materiais para sua realização e gozo por seus titulares,<sup>61</sup> isto é, são um dos “responsáveis” pela dimensão da designada reserva do possível.<sup>62</sup> Nessa esteira, considerar o caráter contributivo da previdência como um dever fundamental é tê-lo como um meio para que cada particular faça sua parte para dar efetividade aos fundamentos da República e para concretizar a transformação proposta pelo artigo 3º da Constituição, que coloca os objetivos para a nação. Por conseguinte, a obrigação de contribuir é a cota parte de cada um para alcançar uma sociedade solidária com as gerações atuais e futuras e sustentar a garantia institucional de que se reveste a previdência social no Brasil.

Esta tomada de posição traz algumas conseqüências, sendo que algumas foram desenvolvidas ao longo do texto sendo descabido agora relembra-las para não incorrer em redundância, ao passo que outras falem dos estreitos limites do trabalho.<sup>63</sup>

---

61 Nesse sentido: NABAIS, op. cit., p. 59-60.

62 Advogando que em decorrência das contribuições vertidas pelos segurados o Estado não poderia alegar a ausência de recursos para se eximir de pagar algum benefício, posição com a qual concordamos, é o magistério de: ROCHA, Daniel Machado da. op. cit., p. 114-115.

63 Entre outras questões em aberto com relação ao tema tratado e que ainda carecem de um maior desenvolvimento pela doutrina pátria, pode ser citado se o dever fundamental de contribuir para a previdência gozaria de certa proteção contra o poder de reforma da Constituição e se poderia ser protegido pela cláusula de proibição de retrocesso social. No que diz com a primeira, compreendendo a previdência como uma garantia institucional, e, desse modo, como um de seus pilares é o caráter contributivo, uma vez que sem que haja o recolhimento de contribuições a contento a própria garantia resta ameaçada, pode se concluir que o dever fundamental em questão, goza de certa proteção contra o poder constituinte derivado, muito embora em diferente nível dos direitos fundamentais, mas que também não pode por emenda à constituição ter uma tendência a abolição ou simplesmente suprimido, forte no artigo 60, parágrafo 4º, IV da Lei Fundamental. Com relação a vedação de retrocesso social, em que pese por si só já seja um tema bastante controvertido, segue-se uma vez mais as lições de Cassalta Nabais, perfeitamente aplicável ao caso brasileiro, que entende que os deveres não são de todos alheios a uma idéia de proibição de retrocesso (NABAIS, José Cassalta. op. cit., p. 174). Por conseguinte, tendo em vista que o caráter contributivo garante a sustentabilidade da previdência como uma garantia institucional, aliando-se ao aspecto estabelecido pela Constituição, de que não pode ser previsto benefício previdenciário sem que se preveja a respectiva fonte de custeio, a proibição de retrocesso social poderia ser aplicada no sentido de que toda e qualquer proposição legislativa que venha simplesmente a revogar a lei de custeio

Retornando a introdução foram propostas duas questões que decorreriam da tomada de posição em se adotar o caráter contributivo como um dever fundamental, quais sejam: se a contribuição é uma característica da previdência que pode diferenciá-la dos demais direitos da seguridade social, a saber, saúde e assistência; e, se a relação previdenciária com os segurados pode ser caracterizada como sinalagmática?

Nessa esteira, no que diz com o primeiro problema colocado, a diferenciação dos direitos da seguridade social da Constituição, a doutrina costuma distingui-los da seguinte maneira: a previdência exige contribuição para que o indivíduo seja titular de um direito previdenciário, ao passo que a saúde e assistência não. Essa assertiva somente em parte é acertada, pois deve se atentar para as duas dimensões possíveis a serem consideradas.

Assim, se o dever de contribuir for vislumbrado como um dever conexo ao direito, conforme exposto no ponto anterior, na sua dimensão subjetiva,<sup>64</sup> isto é, na sua relação com cada indivíduo vinculado a um regime previdenciário, pode sim ser um marco diferenciador do direito fundamental à previdência dos direitos à saúde e à assistência, embora, mesmo aqui, não pode ser considerado de forma absoluta.<sup>65</sup> Como exposto anteriormente, os benefícios do segurado especial em regime de economia familiar, como a aposentadoria rural, exigem a contribuição com base na sua produção, mas nem disciplinam a sua periodicidade nem exigem valor mínimo para o recolhimento.

O próprio o artigo 103 da assistência dispõe que esta será prestada independentemente de contribuição, mas o que o dispositivo estabelece é com relação aos titulares dos direitos e não quanto aos destinatários do dever fundamental de contribuir, uma vez que este é imputado ainda no ponto próprio da seguridade ao estabelecer que é obrigação de toda a sociedade, consoante artigo 195 da Constituição.

Todavia, a mesma conclusão não se coaduna se vislumbrarmos o dever de contribuir para previdência na sua dimensão autônoma e objetiva, ou seja, da sua relação com toda a coletividade e não individualmente com o titular

---

ou mesmo a diminuir seu alcance de forma a tornar insustentável a previdência, ganharia a pecha de inconstitucionalidade.

64 A respeito das dimensões dos direitos fundamentais, lição que se aplica ao presente e a qual a adota-se, v. SARLET, *op. cit.*, p. 141 e ss.

65 Para Marcelo Leonardo Tavares os benefícios dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar, com base no artigo 195, parágrafo 8º da Constituição são uma prova que, ao menos nesse ponto, não há maiores diferenças entre previdência e assistência. TAVARES, *op. cit.*, p. 191.

de cada direito, na medida em que nessa hipótese não há qualquer diferença entre os direitos da seguridade social da Constituição. Tanto os direitos à saúde, à assistência, como à previdência, nessa perspectiva, exigem um *facere*, um cumprimento de um dever fundamental de contribuir ou de pagar tributos que é autônomo com relação aos direitos subjetivos. O texto constitucional, inclusive, ao tratar da seguridade social dispõe desse modo ao referir os objetivos no parágrafo único do artigo 194 e ao expor as contribuições no artigo 195. Cabe a toda coletividade, o sustento da seguridade social mediante o cumprimento de um dever fundamental autônomo.

Portanto, tratar o caráter contributivo como uma característica do direito fundamental à previdência social, além de não atentar para sua própria natureza, não resolve, ao menos de forma satisfatória e correta, uma infinidade de problemas relacionados ao sistema previdenciário, especialmente do regime geral, dentre estes, o de como explicar a possibilidade de usufruir um benefício sem que tenha se concretizado, para utilizar a linguagem da doutrina, a característica principal do direito, isto é, a contribuição ao regime? Se fosse esta uma característica teria que estar presente sempre. Considerar o caráter contributivo como um dever fundamental soluciona, como demonstrado no decorrer do trabalho, essas incompreensões e contradições.

Com relação a outra consequência proposta desde a introdução, a saber, se a relação de direito previdenciário pode ser considerada sinalagmática, isto é, se em razão da contribuição para previdência de um segurado e possível titular de direito ou benefício previdenciário deve, necessariamente, corresponder uma contraprestação pelo sistema de seguro social?

Para se chegar a conclusão de que não há sinalagmaticidade nessa relação, sequer precisaria sustentar a natureza jurídica de um dever fundamental conexo ao direito, pois a própria lógica normativa e fática afirmam essa posição, como parte da doutrina sustenta.<sup>66</sup> Todavia, além de ser própria da natureza do caráter contributivo como um dever fundamental

---

66 O Min. Eros Grau enfrentou essa questão no seu voto da designada ADI das contribuições dos inativos (ADI 3.105 e ADI 3.128, relator(a) p/ o ac. Min. Cezar Peluso, julgamento: 18-8-2004, Tribunal Pleno, publicação DJ de 18-2-2005.), proposta contra a emenda constitucional n. 41, que estabeleceu o parágrafo 18 do artigo 40 da constituição. Concluiu o Min. que “não há sinalagma no caso, visto inexistir, nele, relação contratual, menos ainda contrato bilateral oneroso que o tenha estabelecido.” (p. 270). Para Wladimir Novaes Martinez, a contribuição *per se* não gera direito ao benefício, é necessário consultar a norma legal, com o que pode se concluir que o autor entende que não há sinalagma na relação entre o dever de contribuir e o possível direito. MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de direito previdenciário*: tomo I, noções de direito previdenciário. 3. ed. São Paulo: LTr, 2005, p 217. Em sentido contrário sustentando o sinalagma na relação previdenciária: JORGE, Társis Nametela Sarlo. op. cit., p. 71.

essa tomada de posição explica de uma maneira adequada o fundamento para sustentar que não há sinalagmaticidade na relação entre segurado e previdência. Tanto que – e aqui não se está seguindo o caminho de explicar os fenômenos jurídicos pelas suas consequências, pois foi bem delimitada a natureza jurídica do caráter contributivo –, caso o segurado por qualquer razão rompa a sua relação com o regime de previdência e fluir o período de graça não fará jus a absolutamente nenhum benefício. A pergunta que ficaria é o que ocorreu até então, se não o cumprimento de um dever sem a correspondência de um direito? Daí a natureza jurídica diversa dos benefícios previdenciários e do dever de contribuir, seja ele autônomo ou conexo.

O fato de a contribuição ser um dever, mesmo que na sua dimensão conexa ao direito, por si só já afasta qualquer contraprestação com base exclusivamente no argumento de que houve o recolhimento. A contribuição, como já foi dito anteriormente, é direcionada a garantia institucional e, em decorrência, para sustentar uma previdência com base no princípio da solidariedade para as gerações futuras e atuais, do que uma poupança individual.

A discussão se há ou não sinalagma entre o segurado e o sistema para o qual contribui, fica, até mesmo, superada se o caráter contributivo for considerado como um dever fundamental dos particulares para com o Estado e a sociedade, na medida em que o vínculo existente não é com base numa prestação ou não, mas sim com base numa obrigação dos destinatários de deveres para os titulares. A questão se haverá ou não uma contrapartida em se contribuir para a previdência fica restrita em saber se houve ou não a complementação do suporte fático por parte do beneficiário, que pode, entre eles, exigir o dever conexo ao direito de contribuir.

Por fim, tirar os deveres fundamentais do silêncio doutrinário sobre o qual estão submetidos dando e reconhecendo-lhes a importância e a dignidade que a Constituição conferiu-lhes, é, na medida em que a efetividade dos direitos fundamentais depende, em grande medida, de obrigações imputadas aos particulares, também uma forma de levar os direitos a sério.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 3. ed. 2ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2004.

BARROSO, Luis Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 7. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2003.

\_\_\_\_\_. *Interpretação e aplicação da constituição*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. Políticas públicas e o dirigismo constitucional. *Revista da academia brasileira de direito constitucional* (anais do IV Simpósio Nacional de direito Constitucional), n. 3, Curitiba: Academia de Direito Constitucional, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. 2ª tiragem, São Paulo: Malheiros, 1998.

CALIENDO, Paulo. Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação in: *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (organizadores). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Rever ou romper com a constituição dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. *Revistas dos tribunais: cadernos de direito constitucional e ciência política*, n. 15, 1996.

\_\_\_\_\_. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. 5ª reimpressão, Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO NETO, Menelick de. *Texto-base 6: Lutas por reconhecimento e cláusula de abertura da Constituição*. Brasília-DF: CEAD/UnB, 2009. 16 p. (Pós-graduação *lato sensu* em Direito Público). Disponível em: <[http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/resource/view.php?id=138&subdir=/1\\_-\\_Textos\\_base](http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/resource/view.php?id=138&subdir=/1_-_Textos_base)> Acesso em: 17 junho. 2010a.

\_\_\_\_\_. A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Org.). *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

\_\_\_\_\_. SCOTTI, Guilherme. *Texto-base 5: Limites internos e externos e o “conflito de valores”*. Brasília-DF: CEAD/UnB, 2009. 16 p. (Pós-graduação *lato sensu* em Direito Público). Disponível em: <[http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/resource/view.php?id=138&subdir=/1\\_-\\_Textos\\_base](http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/resource/view.php?id=138&subdir=/1_-_Textos_base)>. Acesso em: 17 jun. 2010b.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (org.), *Canotilho e a constituição dirigente*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

DOMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 2. ed. Tradução: Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- FREITAS, Juarez. *A Interpretação sistemática do direito*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da república federal da Alemanha*. Tradução Luís Afonso Heck. 20. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.
- \_\_\_\_\_. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.
- JORGE, Társis Nametela Sarlo. *Teoria geral do direito previdenciário: questões controvertidas do regime geral (INSS), do regime dos servidores públicos e dos crimes previdenciários*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- MATINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de direito previdenciário: tomo II previdência social*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Curso de direito previdenciário: tomo I, noções de direito previdenciário*. 3. ed. São Paulo: LTr, 2005.
- MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente: direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004.
- MELLO, Cláudio Ari. *Democracia constitucional e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo IV, direitos fundamentais, 3. ed. Coimbra: Coimbra, 2000.
- NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coleção teses. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2009.

ROCHA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à previdência social: na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

RODRIGUES, Fernando. Solidariedade. In: *Dicionário de filosofia do direito*. Coordenação de Vicente de Paulo Barreto São Leopoldo: Unisinos e Renovar, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais na constituição de 1988*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

\_\_\_\_\_. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

\_\_\_\_\_. TIMM, Luciano Benetti (organizadores). *Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 6. ed. 2ª tiragem, São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA Neto, Cláudio Pereira. Teoria da Constituição, Democracia e Igualdades. In: *Teoria da constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2003.

STF: ADI 240/RJ; relator(a): Min. Octavio Gallotti, julgamento: 26-09-1996, Tribunal Pleno; publicação DJ 13-10-2000.

STF: ADI 3540 MC/DF; relator(a): Min. Celso de Melo; julgamento: 01/09/2005; Tribunal Pleno; publicação DJ 03-02-2006.

STF: ADI 3.105 e ADI 3.128, relator(a) p/ o ac. Min. Cezar Peluso, julgamento: 18-8-2004, Tribunal Pleno, publicação DJ de 18-2-2005.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

