

PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE COMO FUNDAMENTO DO DEVER FUNDAMENTAL DE PAGAR CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS À SEGURIDADE SOCIAL¹

Ítalo Delani Reis Lopez²

RESUMO

O artigo examina a existência do dever fundamental de pagar contribuições sociais à seguridade social, distinguindo-o do dever de pagar impostos. Argumenta que, ao contrário do dever fundamental de pagar impostos, o dever fundamental de pagar contribuições sociais é conexo a direitos fundamentais, justificando sua autonomia em face daquele. Fundamenta esse dever fundamental no princípio da solidariedade, explorando sua evolução histórica e sua incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro. O estudo demonstra que a solidariedade, como princípio constitucional estruturante, embasa o dever fundamental de pagar contribuições sociais na medida em que este serve como instrumento para a efetivação dos direitos sociais à saúde, assistência e previdência social.

Palavras-chave: dever fundamental; contribuições sociais; seguridade social; princípio; solidariedade.

ABSTRACT

The article examines the existence of the fundamental duty to pay social security contributions, distinguishing it from the duty to pay taxes. It argues that, unlike the fundamental duty to pay taxes, the fundamental duty to pay social security contributions is connected to fundamental rights, justifying its autonomy in relation to the former. This fundamental duty is grounded in the principle of solidarity, exploring its historical evolution and incorporation into the Brazilian legal system. The study demonstrates that solidarity, as a structuring constitutional principle, underpins the fundamental duty to pay social security contributions insofar as it serves as an instrument for the realization of social rights to health, assistance, and social security.

Keywords: fundamental duty; social security contributions; social security; principle; solidarity.

¹ Artigo escrito como requisito para conclusão da matéria de Direitos Humanos e Fundamentais do PPGD-UFBA em 2024.02, ministrada pelo Professor Gabriel Marques.

² Advogado. Especialista em direito previdenciário pela Faculdade Baiana de Direito; especialista em direito tributário pelo IBET – Instituto Brasileiro de Estudos Tributários.

1. Introdução:

Este trabalho trata de tema pouco explorado pela doutrina jurídica em geral, os deveres fundamentais. E faz isso a partir do teste de duas hipóteses principais: a primeira seria que existe um dever fundamental de pagar contribuições à seguridade social, com características distintas do já consagrado dever fundamental de pagar impostos; e a segunda é a de que esse dever fundamental específico retira fundamento de validade a partir do princípio da solidariedade.

Utiliza-se para tanto o recurso da revisão de literatura, buscando explorar conceitos importantes da doutrina relativa tanto aos deveres fundamentais quanto às contribuições sociais e relativos também ao princípio de solidariedade.

No primeiro tópico do desenvolvimento se busca estabelecer conceitos basilares sobre os deveres fundamentais como instituto constitucional, abarcando o problema dos poucos estudos sobre o tema, sua relevância para os próprios direitos fundamentais, culminando com um conceito do que se entende por deveres fundamentais.

Na seguinte seção é onde se testará a primeira das hipóteses relacionadas acima, saber se o dever fundamental de pagar contribuições sociais à seguridade social é distinto do dever fundamental de pagar impostos. Neste sentido utilizando a caracterização do dever fundamental de pagar impostos trazida por Douglas Fontana, tece-se comentários no sentido de que o dever fundamental de pagar contribuições sociais à seguridade social teria distintas características, e que, portanto, pode se considerar como um dever fundamental autônomo em relação ao dever fundamental de pagar impostos. Para isso se utilizou conceitos específicos da seara tributária, pautando o entendimento em doutrina especializada.

Na última parte deste trabalho se faz uma análise sobre o princípio da solidariedade, estudando sua gênese como virtude ética até ser incorporado ao ordenamento jurídico nacional como norma principiológica de observância obrigatória. Aqui se testa a segunda hipótese: saber se o princípio da solidariedade se presta como fundamento de validade do dever fundamental de pagar contribuições sociais à seguridade social. Aqui a revisão bibliográfica abarca doutrina especializada de direito tributário sobre a aplicação do princípio nesta seara, bem como doutrina específica

sobre o princípio da solidariedade em si, tendo como marco fundamental a tese de doutoramento do professor Osvaldo Almeida Neto sobre o tema.

2. Deveres Fundamentais:

A temática dos deveres fundamentais e seu estudo acadêmico é, ainda hoje, muito incipiente. Quiçá o trabalho mais conhecido em língua lusófona sobre o tema, “o dever fundamental de pagar impostos” de autoria do professor José Casalta Nabais já começa trazendo essa reflexão, no sentido de que historicamente a ideia de “direito fundamental” tem sido mais difundida e estudada que a de “dever fundamental” a partir da primazia da liberdade individual sobre a responsabilidade comunitária.

(...) podemos dizer, que se tratou tão-só de dar prioridade à liberdade (individual) sobre a responsabilidade (comunitária), o que se impõe, uma vez que esta pressupõe, não só em termos temporais mas também em termos materiais, a liberdade, que assim constitui um *prius* que dispõe de primazia lógica, ontológica, ética e política face à responsabilidade³⁻⁴

Tal ocorreu a partir das revoluções liberais dos Estados Unidos e França no século XVIII, movimentos que instauraram o que hoje se entende por direitos fundamentais. Bem verdade que a Revolução Francesa de 1789 tem uma importância muito maior no que tange à maximização dos direitos em detrimento dos deveres, pois, ao contrário do que ocorreu nos Estados Unidos, na França a ideia central era buscar a superação do regime absolutista – *Ancien Régime* – tipicamente opressor, a partir de sua declaração de direitos⁵, o que gerou como consequência esse tratamento desigual entre os dois institutos.

³ NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. – (Tese de doutoramento). 3ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012. Pág. 16.

⁴ Neste mesmo sentido tem-se o posicionamento de Douglas Cristian Fontana: “No entanto, é preciso reconhecer que esse catálogo de deveres vem sendo consistentemente esquecido no direito contemporâneo. Os cidadãos são costumeiramente lembrados e conscientizados de seus direitos – o que é importante – mas quase nunca estão conscientes sobre seus deveres”. Deveres fundamentais na Constituição Brasileira. 1ª Ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2023. Págs. 98-99.

⁵ SILVA, Virgílio Afonso da. A evolução dos direitos fundamentais. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais 6 (2005): Págs. 544-545. <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2005-RLAEC06-Evolucao.pdf>. Acessado em 21/10/2024, às 07:42.

Neste contexto, os direitos fundamentais ganharam uma proporção muito grande, tendo a humanidade buscado sua evolução e desenvolvimento, deixando relegados a estudos menores os deveres, também fundamentais.

É de se reconhecer, no entanto, que os deveres fundamentais têm tanta importância quanto os direitos fundamentais, uma vez que o seu estudo e difusão não remetem à ideia de coibi-los ou suprimi-los, mas, devem conduzir à ideia desses deveres como reguladores de parcelas individuais de contribuição para o bem comum, servindo mesmo como um mecanismo que permita a concretização material dos próprios direitos fundamentais⁶.

No mesmo sentido, o professor Fábio Periandro ensina que:

Deve-se compreender, portanto, que dever fundamental é um complemento dos direitos fundamentais regulados pela Constituição. O dever foca na viabilização dos direitos subjetivos individuais e até coletivos não na perspectiva egoística, de exclusiva proteção do indivíduo e prejuízo ou custo a ser suportado pela coletividade em geral. Pressupõe, portanto, equilíbrio e moderação entre o exercício das prerrogativas pessoais fornecidas pelo conjunto de direitos fundamentais previstos e a realização dos objetivos gerais no seio da sociedade⁷.

Vê-se então que, indissociados os deveres fundamentais dos direitos fundamentais, é interessante que haja o estudo desse instituto que se revela de grande valia para a concretização dos próprios direitos ditos fundamentais.

Apesar de atrelados em certa medida com os direitos fundamentais não é possível entender os deveres fundamentais simplesmente como oriundo daqueles, uma vez que sua consagração constitucional é completamente diferente. Os direitos fundamentais possuem uma certa imposição de reconhecimento a partir da ordem internacional de direitos humanos, de modo que, a sua adoção se impõe ao

⁶ FONTANA, Douglas Cristian. Deveres fundamentais na Constituição Brasileira. 1ª Ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2023. Págs. 105.

⁷ HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida; ARCHANJO, Camila Celestino Conceição. Direitos Fundamentais do Brasil: Teoria geral e comentários ao artigo 5º da constituição federal de 1988. Editora Dialética. Edição do Kindle. Pág. 14.

constituente que se limita a reconhecê-los e não a criá-los; com relação aos deveres fundamentais, ao contrário, não há uma relação de reconhecimento desses deveres, mesmo oriunda da ordem internacional, o que há é uma atividade criativa do Estado⁸ no sentido de instituir aqueles deveres fundamentais compatíveis com sua Constituição⁹.

Os deveres fundamentais, então, podem ser entendidos como aqueles deveres existentes (explícita ou implicitamente) na Constituição, que visam preservar valores comunitários e promover o interesse comum em detrimento do interesse individual, restringindo para isso, a liberdade individual de cada um, exigindo-lhes determinados comportamentos¹⁰.

De modo que:

El ejercicio de un deber fundamental no reporta beneficios exclusivamente al titular del derecho subjetivo correlativo, cuando existe, sino que alcanza una dimensión de utilidad general, beneficiando al conjunto de los ciudadanos y a su representación jurídica, el Estado¹¹.

Resta destacar agora o motivo pelo qual entendemos que existe um dever fundamental de pagar contribuições sociais à seguridade social, apartado do mais difundido dever fundamental de pagar impostos.

3. Dever Fundamental de Pagar Contribuições Sociais à Seguridade Social:

⁸ Essa atividade criativa do Estado não significa que seja sem qualquer tipo de restrição. Muito pelo contrário, os direitos garantidos pela ordem internacional aqui servem como limites à imposição dos deveres a fim de não permitir um Estado autoritário, há ainda outros limites dentro da própria constituição a partir dos direitos fundamentais elencados e princípios estabelecidos.

⁹ NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. – (Tese de doutoramento). 3ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012. Pág. 56.

¹⁰ Neste sentido: “Os deveres fundamentais, embora sejam uma categoria jurídico-constitucional própria, são também uma categoria correlata dos direitos. Isso porque, ao preservar valores comunitários e exigir do cidadão determinados comportamentos, os deveres promovem uma certa restrição de liberdade e conduzem o indivíduo a se mobiliar na direção de objetivos comuns da sociedade”. FONTANA. Douglas Cristian. Deveres fundamentais na Constituição Brasileira. 1ª Ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2023. Págs. 111; e “Nestes termos, podemos definir 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”. NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. – (Tese de doutoramento). 3ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012. Pág. 64.

¹¹ MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba. Doga. Cuadernos de Filosofía del Derecho. Núm. 4, 1987. Disponível em: <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcwm203>. Acessado em 29/01/2025, às 13:32.

É bastante difundido o dever fundamental de pagar impostos, haja vista a obra já referenciada do professor José Casalta Nabais e a noção de estado fiscal, que segundo ele próprio é o “estado cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por impostos”¹².

O artigo 173 da CF/88¹³ garante a interpretação de que o Brasil se configura como um estado fiscal, pois, o seu *caput* coloca a atividade econômica exercida diretamente pelo Estado como uma exceção.

Douglas Fontana, em recente publicação de sua tese de doutoramento, entende que existe no Brasil, portanto, um dever fundamental de pagar impostos com as seguintes características: é um dever fundamental implícito, podendo ser extraído dos arts. 145, 194 e 195 da CF/88; é também um dever geral; sendo também autônomo e apenas mediatamente exigível¹⁴.

Para a finalidade desta seção, de justificar um dever fundamental de pagar contribuições sociais à seguridade social autônomo ao já consagrado dever fundamental de pagar impostos, vale esmiuçar a característica de autonomia.

Segundo Douglas Fontana o dever de pagar impostos é autônomo “pois desconectado de qualquer direito fundamental, haja vista que o dever de pagar impostos persiste, mesmo quando os recursos são destinados a realização de atividades desconectadas dos direitos fundamentais”¹⁵. Justifica ainda afirmando que “imposto”, figura tributária desvinculada de qualquer atividade estatal bem como, cuja receita também é desvinculada de qualquer finalidade específica, é termo que melhor define “a desvinculação completa desse dever de qualquer atividade ou retribuição estatal”¹⁶.

Em outras palavras, o autor considera esse dever fundamental como autônomo em função de se basear apenas na figura tributária do imposto. Posicionamento que

¹² NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. – (Tese de doutoramento). 3ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012. Pág. 192.

¹³ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

¹⁴ Tais considerações podem ser lidas em seus pormenores nas páginas 167-171 da obra Deveres fundamentais na Constituição Brasileira. 1ª Ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2023.

¹⁵ FONTANA, Douglas Cristian. Deveres fundamentais na Constituição Brasileira. 1ª Ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2023. Págs. 169.

¹⁶ *Ibidem*. Pág. 170.

não se coaduna com a afirmação de que este dever é extraído implicitamente dos arts. 194 e 195 da Constituição, artigos que tratam do financiamento da seguridade social, que é custeada não por impostos propriamente ditos, mas, por contribuições sociais, cuja característica mais marcando é justamente a da destinação vinculada de sua receita.

Os professores Fábio Periandro e Camila Archanjo, de maneira mais apaziguadora, tratam do tema sob a rubrica “dever de pagar tributo”, espécie do gênero “dever de custeio social”¹⁷. Aqui estariam abarcadas as cobranças de todas as espécies tributárias, uma vez que, ao invés de se utilizar de alguma espécie tributária específica, já utiliza o termo do gênero, “tributo”.

Rejeitamos, ao menos *a priori*, esta nomenclatura dada pelos professores acima referidos, pois, deixaria de ter utilidade a classificação de um dever fundamental como autônomo, ou conexo a algum direito fundamental.

Nabais afirma que com a instauração do estado social e a expansão dos direitos fundamentais de segunda geração surgem também deveres fundamentais a eles associados¹⁸. Parece-nos o caso justamente dos direitos sociais, mormente à seguridade social, cujo dever correlato não seria o de pagar impostos mas sim, de pagar contribuições sociais.

Dessa forma se pode ver que o dever fundamental de pagar impostos, autônomo em razão de sua completa desvinculação com qualquer direito fundamental, não se confundiria com o dever fundamental de pagar contribuições sociais, conexo aos direitos sociais, principalmente aos fundamentais à saúde, assistência social e previdência social de que aqui se trata.

Esse entendimento é corroborado por grande parte da doutrina de direito tributário, que entende que entre impostos e contribuições sociais existem duas espécies tributárias distintas, cuja distinção prioritária é a afetação da destinação do produto arrecadado a determinada finalidade social. Esse é o entendimento esposado por Paulo Ayres Barreto:

¹⁷ HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida; ARCHANJO, Camila Celestino Conceição. Direitos Fundamentais do Brasil: Teoria geral e comentários ao artigo 5º da constituição federal de 1988. Editora Dialética. Edição do Kindle. Pág. 16.

¹⁸ NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. – (Tese de doutoramento). 3ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012. Pág. 51.

As contribuições devem ser vistas como espécies tributárias distintas dos impostos e taxas. Não se confundem com os impostos por terem (i) fundamento constitucional distinto, a ser submetido a contraste constitucional (necessidade e adequação da atuação) e (ii) destinação vinculada¹⁹.

José Eduardo Soares de Melo também acompanha o entendimento quando afirma que “as contribuições sociais constituem tributos de características específicas, vinculados a despesa especial ou vantagem referida aos contribuintes e que podem implicar, ou não, atuação estatal”²⁰⁻²¹.

É ainda cediça a necessidade de controle dessa destinação, não se tratando de regra sem observância prática:

(...) havendo o pagamento da contribuição, impõe-se o atendimento da regra financeira que obriga o administrador a destinar a receita arrecadada para o atendimento da finalidade específica prevista na Constituição Federal²²⁻²³.

Considerando as diferenças que apartam os conceitos de imposto e de contribuição social à seguridade social é impossível não verificar que há uma diferença classificatória quando considerados ambos os deveres fundamentais.

O dever de pagar impostos, implícito, tendo como ser extraído principalmente do art. 145 da CF/88; autônomo, uma vez que não está conexo a nenhum direito

¹⁹ BARRETO, Paulo Ayres. Contribuições: Regime Jurídico, Destinação e Controle. 3ª Edição – Revista e Atualizada. São Paulo: Noeses. 2020. P. 67.

²⁰ MELO, José Soares de. Contribuições Sociais no Sistema Tributário. 7ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2018. P. 102.

²¹ No mesmo sentido Fabiana del Padre Tomé: “embora não vá integrar a regra-matriz de incidência tributária, a destinação legal do produto arrecadado é requisito imposto pela norma constitucional de produção normativa tributária no que diz respeito à instituição de contribuições. Tal caráter é, portanto, essencial para identificar a espécie tributária em comento”. TOMÉ, Fabiana del Padre. Contribuições para Seguridade Social à Luz da Constituição Federal. 2ª Edição – Revista e Atualizada. Curitiba: Editora Juruá. 2016. P. 88.

²² ALVIM, Tatiana Araújo. Contribuições Sociais: Desvio de Finalidade e seus Reflexos no Direito Financeiro e no Direito Tributário. 1ª Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2008. P.116.

²³ No mesmo sentido, inclusive de maneira mais enfática, Fernando F. Castellani afirma que “a conclusão, portanto, não poderia ser outra a não ser dizer que a destinação, relevante para o regime jurídico das contribuições *pode, e deve, ser controlada*. Não há sentido, nos parece, aceitar a destinação como relevante, mas, concomitantemente, aceitar sua impossibilidade de controle ou irrelevância pragmática”. CASTELLANI, Fernando F. Contribuições Especiais e sua Destinação. 1ª Edição. São Paulo: Noeses. 2009. P. 183.

fundamental específico e sua receita, portanto, não se encontra vinculada a nenhuma finalidade especial; geral e mediatamente exigível.

Já o dever de pagar contribuições sociais à seguridade social é explícito, podendo ser extraído dos arts. 149, 194 e 195 da CF/88²⁴; conexo a direitos fundamentais sociais, o direito à seguridade social, uma vez que sua receita deve ser utilizada para garantir o acesso a esses direitos; geral e mediatamente exigível.

Casalta Nabais defende que os deveres fundamentais devem extrair seu fundamento da Constituição, entendendo que o dever fundamental de pagar impostos (ao menos em Portugal) teria como fundamento a ideia de Estado Fiscal²⁵. É possível entender também da mesma forma quando se trata de Brasil, uma vez que, como já se demonstrou, este é também um Estado fiscal na medida em que o financiamento público em geral se dá através da arrecadação de tributos.

Obviamente se poderia também buscar fundamentar o dever de pagar contribuições sociais a partir da lógica do Estado Fiscal, afinal de contas tais contribuições, como ficou descrito acima, originam-se e voltam-se para a consecução de direitos fundamentais sociais. No entanto, cumpre perquirir se não há em nossa constituição outro fundamento que se some a esse e que sirva, portanto, de fundamento de validade para a instituição desse dever fundamental, uma vez que, como já demonstrado, podem ser extraídos de dispositivos constitucionais diferentes, tarefa que será realizada na próxima seção.

4. O Princípio da Solidariedade como Fundamento do Dever Fundamental de Pagar Contribuições Sociais:

Esta seção tratará de confirmar ou infirmar a hipótese segundo a qual o princípio da solidariedade é fundamento constitucional que dá suporte e validade ao dever fundamental de pagar contribuições sociais à seguridade social.

Inicialmente cumpre destacar que o conceito de princípio adotado neste trabalho é o conceito de Alexy, segundo o qual:

²⁴ Uma vez que o art. 195 é explícito ao determinar que a seguridade seja financiada por toda a sociedade.

²⁵ NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. – (Tese de doutoramento). 3ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012. Pág. 63.

Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas.²⁶

Além de serem mandados de otimização, os princípios, segundo o próprio Alexy diferenciam-se também no fato de constituírem-se como razões para as regras, motivação para sua criação, fundamento de sua validade, portanto²⁷. São, assim, os motores do poder legislativo - destinatários de passagem das normas constitucionais de deveres fundamentais²⁸ - para criá-los e colocá-los a vigor como regras dentro do ordenamento, ao mesmo tempo que são limites a essa atuação legiferante.

A solidariedade não é uma criação de qualquer legislador. A ideia de solidariedade como apoio mútuo remonta desde os primórdios da humanidade²⁹, a partir das interações entre familiares e vizinhos inicialmente, e posteriormente se transformando em objeto das religiões, como um dos princípios religiosos mais abrangentes, podendo ser encontrado em várias vertentes³⁰.

No início da ideia de solidariedade não havia determinações normativas quanto a esse princípio, era cultivado entre os mais próximos como virtude. Percebe-se, portanto, sua inegável dimensão ética que dá suporte a exigências recíprocas de ajuda ou sustento, estimulando atitudes de apoio e cuidado, baseando-se em diálogo e tolerância. Pressupõe, sem dúvidas, uma co-responsabilidade³¹.

²⁶ ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 3ª Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. Pág. 90.

²⁷ *Ibidem*. Págs. 88-89.

²⁸ “(...) o legislador apresenta-se face a tais normas como seu ‘destinatário de passagem’ e não o seu destinatário principal e final que é o indivíduo a quem se dirige o conteúdo dos deveres expressos na exigência de um determinado comportamento constitucionalmente definido”. NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. – (Tese de doutoramento). 3ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012. Pág. 159.

²⁹ DINIZ, Marcio Augusto de Vasconcelos. Estado Social e Princípio da Solidariedade. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, n. 3, p. 31-48, jul./dez. 2008. Pág. 32.

³⁰ “Inegável é a inter-relação entre os princípios religiosos e a solidariedade”. ROSSO, Paulo Sergio. Solidariedade e Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira de 1988. Revista Direito e Democracia. Volume 9. N. 1. Pág. 75-89. jan./jun. 2008. Pág. 77.

³¹ DINIZ, Marcio Augusto de Vasconcelos. Estado Social e Princípio da Solidariedade. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, n. 3, p. 31-48, jul./dez. 2008. Pág. 32.

Apesar da origem distante da solidariedade, sua juridicização e absorção pelos ordenamentos jurídicos é considerada uma ideia da modernidade, especificamente entre o final do século XIX e início do século XX³². Assim, foi concebida essa nova solidariedade como a solidariedade dos modernos: um princípio político e jurídico cuja realização perpassa pela comunidade estatal, política, pela comunidade social e pela sociedade civil³³.

A realização da solidariedade social, entendida como princípio jurídico-constitucional, concebe-se, então, como um ato complexo, no qual concorrem tanto o Poder Público como a sociedade civil organizada e somente a Constituição, que acolhe a dignidade humana e o pluralismo social e político como princípios essenciais, pode fornecer as diretrizes ideológicas, políticas e jurídicas para sua otimização e implementação³⁴.

A solidariedade como princípio jurídico passa a existir a partir do moderno Estado Social, com a garantia dos chamados direitos fundamentais sociais. Neste sentido se pode dizer que o princípio da solidariedade passa de fato a ser visto como um mandamento de otimização obrigatório por toda a sociedade, uma vez que a finalidade precípua do Estado Social é a redução das desigualdades. Funciona, portanto, a solidariedade, como fundamento político e jurídico dessa busca³⁵ e dos próprios direitos sociais.

Na Constituição Federal de 1988 o princípio da solidariedade se encontra estampado no art. 3º, I, como objetivo fundamental da república³⁶ junto com a construção de uma sociedade justa e livre. Estabelece-se então que esses três

³² NABAIS, José Casalta. Solidariedade Social, Cidadania e Direito Fiscal. Em Solidariedade Social e Tributação. Coord. Marco Aurélio Greco e Marciano Seabra de Godoi. São Paulo: Dialética. 2005. Pág. 110.

³³ *Ibidem*. Pág. 113.

³⁴ DINIZ, Marcio Augusto de Vasconcelos. Estado Social e Princípio da Solidariedade. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, n. 3, p. 31-48, jul./dez. 2008. Pág. 34.

³⁵ ROSSO, Paulo Sergio. Solidariedade e Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira de 1988. Revista Direito e Democracia. Volume 9. N. 1. Pág. 75-89. jan./jun. 2008. Pág. 77.

³⁶ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (...).

valores – justiça, liberdade e solidariedade – passam a incidir sobre a sociedade como um todo e, conseqüentemente sobre o seu ordenamento jurídico³⁷.

A solidariedade não é uma inovação no direito brasileiro trazida pela Constituição de 1988 apesar de o ser com esse teor e essa abrangência. Outras constituições pátrias foram mais tímidas ao tratar do tema:

A Constituição de 1967 mencionava ser princípio da ordem econômica a ‘harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção’. Citava-se a solidariedade como um princípio da área educacional o mesmo ocorrendo com as Constituições de 1946 e de 1934 que também lembravam o princípio da solidariedade humana, mas limitada ao capítulo educacional. A Constituição de 1937 apresentava, também na área educacional, ‘o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados’, expressão que constou do art. 130.³⁸

É possível afirmar, com base nos estudos do professor Osvaldo Almeida Neto, que a Constituição de 1988 consagra o princípio da solidariedade como um princípio geral do direito brasileiro. Dito trabalho confirma que o princípio da solidariedade é um elemento estruturante do direito nacional, posto que o consagra como um dos valores e finalidades estatais de observância obrigatória por todo o ordenamento jurídico³⁹.

Contudo:

A previsão de direitos e deveres de solidariedade social traz ainda, uma certa perplexidade ao senso comum, em parte pela arraigada associação à solidariedade dos antigos como virtude, exigência ético moral. Todavia, uma vez incorporado o princípio da solidariedade social ao

³⁷ ALMEIDA NETO, Osvaldo. A Solidariedade Social como um Princípio Geral no Direito Brasileiro. Tese de doutoramento no programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Bahia. 2023. Pág. 153.

³⁸ ROSSO, Paulo Sergio. Solidariedade e Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira de 1988. Revista Direito e Democracia. Volume 9. N. 1. Pág. 75-89. jan./jun. 2008. Págs. 79-80.

³⁹ ALMEIDA NETO, Osvaldo. A Solidariedade Social como um Princípio Geral no Direito Brasileiro. Tese de doutoramento no programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Bahia. 2023. Págs. 140; 145; 146; 153; 162.

sistema jurídico, terá sua observância cogente como qualquer norma⁴⁰.

Como a utilização jurídico-normativa do princípio solidário é bastante mais recente que a ideia de solidariedade ética, é natural que sua utilização como fundamento de validade de direitos e deveres cause certa estranheza ao senso comum. Entretanto, é nítida que a solidariedade foi erigida pelo constituinte como um dos valores e finalidades desejadas para a sociedade brasileira.

Osvaldo Almeida Neto ainda destaca a aplicabilidade do referido princípio tanto em relação ao direito público quanto ao direito privado, comprovando dessa forma que a solidariedade é princípio estrutural de observância obrigatória pelos legisladores⁴¹⁻⁴².

No trato da disciplina tributária, atinente às contribuições sociais, o princípio da solidariedade não é um desconhecido.

Regina Helena Costa aponta que “o princípio da solidariedade social impõe, primeiramente, que todos contribuam para a consecução dos objetivos que a sociedade pretende alcançar”⁴³.

Aduz que na seara exacional podem ser encontradas manifestações da solidariedade em diversos institutos, como: a generalidade da tributação; o princípio da capacidade contributiva⁴⁴; a progressividade das alíquotas; a solidariedade contributiva e em algumas normas imunizantes⁴⁵.

⁴⁰ *Ibidem*. Pág. 174.

⁴¹ Entre as páginas 192 e 230 de seu trabalho são analisadas pormenorizadamente os institutos de direito público e privado que têm influência do princípio da solidariedade. Remete-se o leitor à tese para maior aprofundamento em virtude do escopo específico deste artigo. *Ibidem*. 192-230.

⁴² Importante salientar que existem vozes doutrinárias contrárias ao reconhecimento da solidariedade como um princípio estrutural no direito tributário brasileiro. Sobre o tema ver: TORRES, Ricardo Lobo. Existe um Princípio Estrutural da Solidariedade? Em *Solidariedade Social e Tributação*. Coord. Marco Aurélio Greco e Marciano Seabra de Godoi. São Paulo: Dialética. 2005. Págs. 198 – 207.

⁴³ COSTA, Regina Helena. O princípio da Solidariedade Social no Sistema Tributário Nacional. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*. Volume 39.1, jan./jun. 2019. Págs. 23.

⁴⁴ “o princípio da solidariedade genérica compõe a regra matriz conceitual da capacidade econômico-contributiva, na medida em que protege da tributação o mínimo existencial. Abaixo do mínimo existencial inexistente capacidade econômico-contributiva”. YAMASHITA, Douglas. Princípio da Solidariedade em Direito Tributário. Em *Solidariedade Social e Tributação*. Coord. Marco Aurélio Greco e Marciano Seabra de Godoi. São Paulo: Dialética. 2005. Pág. 60.

⁴⁵ COSTA, Regina Helena. O princípio da Solidariedade Social no Sistema Tributário Nacional. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC*. Volume 39.1, jan./jun. 2019. Págs. 23-24.

O professor Ricardo Lobo Torres concorda que o princípio da solidariedade aparece com vigor quando o assunto é tributação, corroborando com a ideia de que é no estudo da capacidade contributiva que esse princípio se sobrepõe⁴⁶, aponta, no entanto, não ser dito princípio, “causa jurídica da incidência de impostos, mas sua justificativa ético-jurídica”⁴⁷.

Pessoalmente, não se concorda com essa última ideia de Torres. Ora, se o princípio é constitucional sua aplicação é cogente, como bem explica Osvaldo Almeida Neto, de modo que, dentro de um Estado Fiscal – tal como conceituado por Nabais – impossível concluir de outro modo que não seja o de que os impostos têm por fundamento de validade também o princípio solidário.

Yamashita traz a ideia da solidariedade dividida em duas vertentes: a solidariedade genérica, sobre a qual tem se falado até então; e a solidariedade de grupo:

(...) a solidariedade também é graduada segundo o critério da proximidade: quanto mais próxima uma pessoa é da outra, quanto mais características coincidirem, maior solidariedade haverá entre essas pessoas. É justamente a partir desta graduação dos deveres e direitos de solidariedade segundo a proximidade que surge a diferenciação entre solidariedade de grupos sociais homogêneos e solidariedade genérica. Enquanto a solidariedade de grupos sociais homogêneos refere-se a direitos e deveres de um grupo social específico, a solidariedade genérica refere-se à sociedade como um todo.⁴⁸

De acordo com Yamashita o princípio da solidariedade genérica teria como fundamento o art. 3º, I da CF/88, enquanto o princípio da solidariedade de grupo “tem fundamento no fato de uma pessoa pertencer a determinado grupo social homogêneo,

⁴⁶ TORRES, Ricardo Lobo. Existe um Princípio Estrutural da Solidariedade? Em *Solidariedade Social e Tributação*. Coord. Marco Aurélio Greco e Marciano Seabra de Godoi. São Paulo: Dialética. 2005. Pág. 200.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ YAMASHITA, Douglas. Princípio da Solidariedade em Direito Tributário. Em *Solidariedade Social e Tributação*. Coord. Marco Aurélio Greco e Marciano Seabra de Godoi. São Paulo: Dialética. 2005. Pág. 59.

distinto de outros grupos sociais, o que, portanto, lhe acarreta uma responsabilidade social maior sobre os membros do seu grupo”⁴⁹.

A lógica de Yamashita poderia ser aplicada aos primórdios da previdência social no Brasil:

A primeira lei previdenciária brasileira surge poucos anos depois, em 1888. Cuidava da criação de uma caixa de socorros para trabalhadores das estradas de ferro pertencentes ao Estado. E pouco antes da Proclamação da República é promulgada uma lei que beneficia os empregados do Correio e outra que cria um Fundo Especial de Pensão para os trabalhadores das oficinas da Imprensa Régia.⁵⁰

Vê-se que inicialmente a proteção era segmentada por profissões, e até mesmo por trabalhadores de empresas específicas. Muito diferente do que se tem hoje, com um regime geral de previdência que abarca quase a totalidade dos trabalhadores da iniciativa privada, e inclusive alguns do setor público (cargos comissionados, Municípios que não possuam Regime Próprio, por exemplo). Hoje, talvez os Regimes Próprios de Previdência Social sejam os únicos que possam sustentar uma solidariedade de grupo, posto que apenas servidores públicos e seus aposentados e pensionistas podem fazer parte.

Entretanto, como princípio estrutural do direito brasileiro, tanto a solidariedade genérica quanto a de grupo seriam parte do mesmo princípio, consistindo em partes didáticas para finalidades acadêmicas, como ocorre com a maioria das classificações.

Por seu turno, existe uma classificação que é pertinente ao objeto deste artigo. O professor Nabais fala em solidariedade vertical e horizontal. A vertical se relacionaria com a perspectiva solidária dos direitos sociais. Por esta classificação é vertical a solidariedade que fundamenta a realização de prestações sociais pelo Estado:

⁴⁹ *Ibidem*. Pág. 63.

⁵⁰ BALERA, Wagner. A Seguridade Social na Constituição de 1988. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1989. Págs. 18-19.

(...) cabe ao Estado, por indeclinável exigência constitucional, realizar as prestações sociais, em espécie ou em dinheiro, que assegurem esses níveis sociais. Podemos dizer que foi este tipo de solidariedade a que foi convocada para a resolução da chamada questão social, quando a pobreza deixou de ser um problema individual e se converteu num problema social a exigir intervenção política.⁵¹

Por sua vez, a solidariedade horizontal, refere-se a deveres, sejam eles os deveres fundamentais ou aqueles que cabem à sociedade civil:

(...) a solidariedade horizontal, solidariedade dos deveres ou solidariedade fraterna, chama à colação, de um lado, os deveres fundamentais ou constitucionais que o Estado, enquanto seu destinatário direto, não pode deixar de concretizar legislativamente e, de outro lado, os deveres de solidariedade que cabem à comunidade social ou sociedade civil, entendida esta, em contraposição à sociedade estadual ou política, como a esfera de relações entre os indivíduos, entre os grupos e entre as classes sociais que se desenvolvem fora da esfera das relações de poder características das instituições estaduais.⁵²

Dessa forma, pode-se observar que a solidariedade fundamenta tanto os direitos sociais, como os deveres fundamentais conexos a estes, seja por sua perspectiva vertical ou horizontal, respectivamente.

Paulo Sergio Rosso termina seu estudo sobre a solidariedade e os direitos fundamentais convencido de que aos direitos fundamentais corresponde o dever de solidariedade⁵³. Certamente não se pode cravar a existência de um dever irrestrito e abstrato de solidariedade em nosso ordenamento jurídico a partir dos estudos aqui

⁵¹ NABAIS, José Casalta. Solidariedade Social, Cidadania e Direito Fiscal. Em Solidariedade Social e Tributação. Coord. Marco Aurélio Greco e Marciano Seabra de Godoi. São Paulo: Dialética. 2005. Pág. 115.

⁵² *Ibidem*. Págs. 115-116.

⁵³ ROSSO, Paulo Sergio. Solidariedade e Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira de 1988. Revista Direito e Democracia. Volume 9. N. 1. Pág. 75-89. jan./jun. 2008. Págs. 86.

realizados, no entanto, é plenamente factível a conclusão de que o dever fundamental de pagar contribuições sociais à seguridade social é fundamentado a partir do princípio da solidariedade.

Afinal, este dever existe, foi criado pelo legislador a fim de promover valores comunitários e o interesse comum nas áreas da saúde, assistência e previdência social. Visando possibilitar materialmente que o Estado possa cumprir as prestações que lhe cabem. É possível afirmar que tais contribuições existem para proporcionar viabilidade para os direitos fundamentais à seguridade social aos quais são conexos. Para isso, restringem a liberdade individual no sentido de exigir o pagamento das contribuições dos indivíduos e contribuintes elencados pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais relacionadas, inclusive aplicando-lhes sanção em caso de descumprimento.

A solidariedade, portanto, atua como elo de intermediação na densificação entre os valores protegidos pela Seguridade e o dever fundamental de pagar contribuições sociais à seguridade social, dando-lhe suporte constitucional.

5. Conclusão:

A partir do trabalho realizado pode-se chegar a algumas conclusões:

- a) O estudo dos deveres fundamentais perde em proporção quando comparado com o dos direitos fundamentais, em função da evolução histórica destes, advinda principalmente a partir da queda do *ancien régime* e da consequente importância da declaração de direitos oriunda do episódio;
- b) Os deveres fundamentais não pretendem coibir ou suprimir direitos fundamentais, mas atuar como reguladores de parcelas individuais de contribuição para o bem comum, funcionando como mecanismos que garantam a efetivação dos próprios direitos;
- c) Os deveres fundamentais, ao contrário do que ocorre com os direitos fundamentais, são criados pelo legislador nacional tomando por base as prescrições constitucionais a fim de fundamentá-los e limitá-los;
- d) Deveres fundamentais podem ser entendidos como aqueles deveres existentes na constituição, de maneira explícita ou implícita, que buscam

preservar valores comunitários importantes e promover o interesse comum em detrimento de interesses puramente individuais. Para isso se restringe parcela da liberdade individual de cada um exigindo-lhes determinados comportamentos;

- e) Douglas Fontana considera que o dever fundamental de pagar impostos no Brasil seria um dever implícito, extraído dos arts. 145, 194 e 195 da Constituição; geral; autônomo e mediatamente exigível;
- f) Seria autônomo, pois, esse dever persistiria mesmo quando os recursos amealhados são destinados à realização de atividades desconectadas de quaisquer direitos fundamentais;
- g) O entendimento de Douglas nesse sentido ignora as diferenças conceituais entre as espécies tributárias de impostos e contribuições sociais, cujo traço mais determinante é justamente a vinculação da receita das últimas a determinada atividade ou finalidade especial;
- h) O dever de pagar contribuições sociais à seguridade social, por seu turno, não seria autônomo, uma vez que tem a destinação de sua arrecadação vinculada aos direitos sociais à saúde, assistência social e previdência social. Seria, portanto, dever conexo a tais direitos;
- i) A ideia de solidariedade é bastante antiga, remontando aos primórdios da humanidade e a preceitos religiosos, desvinculados, ainda, de juridicidade;
- j) A absorção da solidariedade pelos ordenamentos jurídicos é muito mais recente, tendo ocorrido entre o final do século XIX e o início do século XX;
- k) A solidariedade fundamenta os direitos fundamentais sociais a partir do Estado Social, preocupado com a redução das desigualdades e o bem-estar de seus cidadãos;
- l) No Brasil a CF/88 traz a solidariedade de maneira mais ampla e abrangente da história do constitucionalismo nacional, erigindo-o a verdadeiro princípio estrutural do ordenamento jurídico brasileiro;
- m) A divisão classificatória entre solidariedade genérica e de grupo, nesse contexto, não tem muito sentido uma vez que ambas refeririam, em última análise, ao princípio estrutural da solidariedade;
- n) A classificação que mais importa para a temática de deveres fundamentais é trazida pelo professor Nabais que afirma que a solidariedade é dividida entre

vertical e horizontal, sendo a primeira a que fundamenta os direitos sociais e a segunda a que fundamenta os deveres fundamentais;

- o) A solidariedade atua, no direito brasileiro, como elo de intermediação na densificação entre os valores protegidos pela Seguridade Social e o dever fundamental conexo a esses direitos, o de pagar contribuições sociais à seguridade social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 3ª Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

ALMEIDA NETO, Osvaldo. A Solidariedade Social como um Princípio Geral no Direito Brasileiro. Tese de doutoramento no programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Bahia. 2023.

ALVIM, Tatiana Araújo. Contribuições Sociais: Desvio de Finalidade e seus Reflexos no Direito Financeiro e no Direito Tributário. 1ª Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2008.

BARRETO, Paulo Ayres. Contribuições: Regime Jurídico, Destinação e Controle. 3ª Edição – Revista e Atualizada. São Paulo: Noeses. 2020.

CASTELLANI, Fernando F. Contribuições Especiais e sua Destinação. 1ª Edição. São Paulo: Noeses. 2009.

COSTA, Regina Helena. O princípio da Solidariedade Social no Sistema Tributário Nacional. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. Volume 39.1, jan./jun. 2019. Págs. 21-32.

DINIZ, Marcio Augusto de Vasconcelos. Estado Social e Princípio da Solidariedade. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, Vitória, n. 3, p. 31-48, jul./dez. 2008.

FONTANA, Douglas Cristian. Deveres fundamentais na Constituição Brasileira. 1ª Ed. – Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2023.

HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida; ARCHANJO, Camila Celestino Conceição. Direitos Fundamentais do Brasil: Teoria geral e comentários ao artigo 5º da constituição federal de 1988. Editora Dialética. Edição do Kindle.

MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba. Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho. Núm. 4, 1987. Disponível em: <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcwm203>. Acessado em 29/01/2025, às 13:32.

MELO, José Soares de. Contribuições Sociais no Sistema Tributário. 7ª Edição. São Paulo: Malheiros. 2018.

NABAIS, José Casalta. O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. – (Tese de doutoramento). 3ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2012.

_____. Solidariedade Social, Cidadania e Direito Fiscal. Em Solidariedade Social e Tributação. Coord. Marco Aurélio Greco e Marciano Seabra de Godoi. São Paulo: Dialética. 2005. Págs. 110 – 140.

ROSSO, Paulo Sergio. Solidariedade e Direitos Fundamentais na Constituição Brasileira de 1988. Revista Direito e Democracia. Volume 9. N. 1. Pág. 75-89. jan./jun. 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. A evolução dos direitos fundamentais. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais 6 (2005): Págs. 544-545. <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2005-RLAEC06-Evolucao.pdf>. Acessado em 21/10/2024, às 07:42.

TOMÉ, Fabiana del Padre. Contribuições para Seguridade Social à Luz da Constituição Federal. 2ª Edição – Revista e Atualizada. Curitiba: Editora Juruá. 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. Existe um Princípio Estrutural da Solidariedade? Em Solidariedade Social e Tributação. Coord. Marco Aurélio Greco e Marciano Seabra de Godoi. São Paulo: Dialética. 2005. Págs. 198 – 207.

YAMASHITA, Douglas. Princípio da Solidariedade em Direito Tributário. Em Solidariedade Social e Tributação. Coord. Marco Aurélio Greco e Marciano Seabra de Godoi. São Paulo: Dialética. 2005. Págs. 53 – 67.