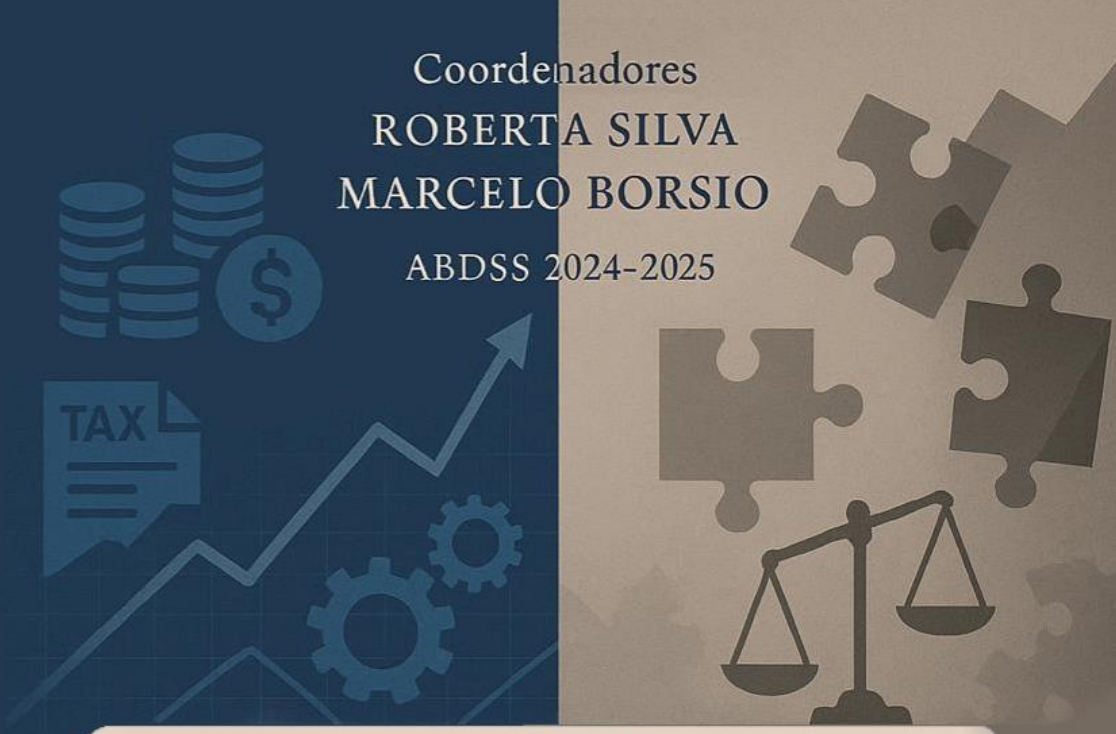
Coordenadores
ROBERTA SILVA
MARCELO BORSIO
ABDSS 2024-2025




# TEMAS DE SEGURIDADE SOCIAL

## Novas Fontes de Financiamento e Previdência Privada

Prefácio: Prof. Livre-Docente Wagner Balera
Decano da ABDSS

Akademy
EDITORA

# Temas de Seguridade Social:

## Novas Fontes de Financiamento e Previdência Privada

www.akademyeditora.com.br

**Roberta Soares da Silva**

**Marcelo Fernando Borsio**

**(organizadores)**

# Temas de Seguridade Social:

## Novas Fontes de Financiamento e Previdência Privada

Akademy EDITORA

**2025**

Copyright © 2025 Editora Akademy
**Editor-chefe**: Celso Ribeiro Campos
**Diagramação e capa**: Editora Akademy
**Revisão**: Ricardo Ondir

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

S586t

Silva, Roberta Soares da; Borsio, Marcelo Fernando (organizadores)

Temas de Seguridade Social: novas fontes de financiamento e previdência privada

São Paulo: Editora Akademy, 2025.

Vários autores
Bibliografia
ISBN 978-65-80008-67-4

1. Financiamento 2. Proteção social 3. Previdência complementar 4. Previdência social 5. Seguridade social

I. Título

CDD: 340.02

Índice para catálogo sistemático:
1. Seguro social 340.02

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio sem a prévia autorização da Editora Akademy.

A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei n. 9.610/98 e punido pelo artigo 184 do Código Penal.

Os autores e a editora empenharam-se para citar adequadamente e dar o devido crédito a todos os detentores dos direitos autorais de qualquer material utilizado neste livro, dispondo-se a possíveis acertos caso, inadvertidamente, a identificação de algum deles tenha sido omitida.

Editora Akademy – São Paulo, SP

***Corpo editorial***

*Alessandra Mollo (UNIFESP-CETRUS)*
*Ana Hutz (PUC-SP)*
*Ana Lucia Manrique (PUC-SP)*
*André Galhardo Fernandes (UNIP)*
*Andréa Pavan Perin (FATEC)*
*Antonio Correa de Lacerda (PUC-SP)*
*Aurélio Hess (FOC)*
*Camila Bernardes de Souza (UNIFESP/EORTC/WHO)*
*Carlos Ricardo Bifi (FATEC)*
*Cassio Cristiano Giordano (FURG)*
*Cileda Queiroz e Silva Coutinho (PUC-SP)*
*Claudio Rafael Bifi (PUC-SP)*
*Daniel José Machado (PUC-SP)*
*Fernanda Sevarolli Creston Faria Kistemann (UFJF)*
*Francisco Carlos Gomes (PUC-SP)*
*Freda M. D. Vasse (Groningen/HOLANDA)*
*Heloisa de Sá Nobriga (ECA/USP)*
*Ivy Judensnaider (UNICAMP)*
*Jayr Figueiredo de Oliveira (FATEC)*
*José Nicolau Pompeo (PUC-SP)*
*Marcelo José Ranieri Cardoso (PUC-SP)*
*Marco Aurelio Kistemann Junior (UFJF)*
*María Cristina Kanobel (UTN – ARGENTINA)*
*Maria Lucia Lorenzetti Wodewotzki (UNESP)*
*Mario Mollo Neto (UNESP)*
*Mauro Maia Laruccia (PUC-SP)*
*Michael Adelowotan (University of JOHANNESBURG)*
*Océlio de Jesus Carneiro Morais (UNAMA)*
*Paula Gonçalves Sauer (ESPM)*
*Roberta Soares da Silva (PUC-SP)*
*Tankiso Moloi (University of JOHANNESBURG)*

*Este livro foi avaliado e aprovado por pareceristas ad hoc.*

# Sumário

Prefácio - *Wagner Balera*.....11

Apresentação institucional.....15

Parte I – Novas fontes de financiamento da Seguridade Social.....19

Capítulo 1 - Novas fontes de custeio previdenciário ou necessidade de maior conscientização social?
*Cristiane Miziara Mussi*.....21

Capítulo 2 - Novas fontes de custeio da seguridade social: breves considerações sobre os desafios do financiamento da política de assistência social
*Denise Tanaka dos Santos*.....47

Capítulo 3 - O imposto sobre grandes fortunas como instrumento de financiamento da seguridade social
*Fábio Zambitte Ibrahim*.....81

Capítulo 4 - Sociedade 4.0: Futuro do trabalho e realocação do custeio da seguridade social - da plus valia do trabalho humano para plus valia das novas tecnologias
*Ivani Contini Bramante*.....97

Capítulo 5 - Uma nova proposta de financiamento para os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos
*Marcelo Barroso Lima Brito de Campos e Maria Rejane Sampaio dos Santos Vieira*.....121

Capítulo 6 - A mão invisível dos robôs: os impactos da automação na arrecadação da seguridade social
*Marcelo Fernando Borsio, Eduardo Lourenço Coelho, Larissa Rodrigues Costa e Rômulo Lopes Fernandes*.....149

Capítulo 7 - A policrise e a necessidade do reequilíbrio do financiamento da seguridade social no contexto de uma sociedade ultra moderna: desafios e perspectivas tributárias da tributações de robôs
*Miguel Horvath Júnior*.....187

Capítulo 8 - O princípio da diversidade da base de financiamento da seguridade social: fundamentos e evolução no direito brasileiro e no direito comparado
*Milton Vasques Thibau de Almeida*.....205

Capítulo 9 - Cobertura universal de proteção social securitária
*Océlio de Jesus. C. Morais*.....231

Capítulo 10 - Tributação de dados e de robôs ante a necessidade de financiamento da seguridade social
*Paulo Cesar Baria de Castilho*.....255

Capítulo 11 - Pragmatismo jurídico e direitos da seguridade social: que consequencialismo econômico se está sacralizando?
*Paulo Afonso Brum Vaz*.....279

Capítulo 12 - Crise financeira e orçamentária no sistema de seguridade social: desafio de novas fontes de custeio
*Roberta Soares da Silva, Danilo de Oliveira e Helga Alessandra Barroso Verbickas*.....321

Parte II – A Previdência Privada no Brasil e o descompasso normativo.....349

Capítulo 13 - As hipóteses de resilição do contrato de previdência privada pelo patrocinador
*Ana Paula Oriola de Raeffray*.....351

Capítulo 14 - Previdência complementar e trabalho decente: aspectos do trabalho humano protegido como fator de decisão individual de contratação de plano de previdência complementar
*Augusto Grieco Sant'Anna Meirinho*.....371

Capítulo 15 - Previdência privada: uma possibilidade para a redução e/ou exclusão do déficit previdenciário dos regimes básicos (RGPS e RPPS)
*Denilson Victor Machado Teixeira*.....409

Capítulo 16 - Ponderações contemporâneas sobre a função social do contrato de previdência complementar

*Denise Tanaka dos Santos*.....429

Capítulo 17 - O benefício contratado na cultura previdenciária brasileira
*Eliane Romeiro Costa*.....459

Capítulo 18 - Previdência Complementar: características, dilemas e expectativas
*Zeno Simm*.....477

Capítulo 19 - Tema 1021/STJ e a (im)possibilidade de incorporação de verbas trabalhistas supervenientes na aposentadoria complementar
*Marcelo Fernando Borsio, Sandra Aparecida Benevides e Luciano Fieira Carvalho*.....521

Capítulo 20 - Retirada de patrocínio no âmbito da previdência complementar fechada: a Resolução CNPC/MPS Nº 59, de 13 de dezembro de 2023, as Resoluções PREVIC Nº 23/2023 e 25/2024 e a análise de três casos concretos: PREVI, Fundação Rubem Berta e Fundação CESP
*Marcelo Fernando Borsio, Rayanne Illis Neiva Máximo, Caroline Graupner Londucci e Tatiane Sousa Silva*.....547

# Prefácio

## Dois temas que se entrelaçam

A Constituição Cidadã coloca, desde logo, a dicotomia em que se acha assentada a seguridade social brasileira: a relação, no interior da seguridade social, entre o público e o privado.

Dessa diretiva política decorrem as opções normativas que o legislador houve por bem tracejar.

Sempre considerado o primado do trabalho e tendo como fins o bem-estar e a justiça sociais, é de se indagar como têm evoluído os temas do financiamento da seguridade social, no seu todo considerado, e a projeção institucional da previdência complementar.

Disso se ocuparam os ilustres integrantes da ABDSS no volume que agora é dado à estampa, como um dos misteres elementares da Academia: gerar conhecimento e provocar debate.

Os diversos trabalhos que examinam a temática do financiamento, como não poderia deixar de ser, rendem homenagem ao objetivo da equidade da forma de participação no custeio.

Conquanto essa compreenda, como se sabe, duas distintas modalidades de financiamento: a direta, representada pelas contribuições sociais, e a indireta, consubstanciada nas receitas orçamentárias com que cada uma das pessoas políticas deve custear as prestações, os trabalhos se ocuparam, basicamente, da primeira modalidade.

E, em grande medida e com riqueza de detalhes, sublinharam, duplamente, que a Norma Fundamental aventa a possibilidade de que outras fontes venham a ser criadas por lei complementar (art. 145, § 4º, c, com art. 154, I), para o financiamento do plano de proteção social.

Cumpre advertir, porém, que estes estudos se encaixam, em perspectiva histórica, no bojo da mais ampla reforma do sistema tributário nacional, que configura modelagem bastante distinta daquela que viera à lume em 1965.

Valerá um esforço da Academia para que os aportes de reflexões dos eminentes Confrades sejam dados a conhecer aos Poderes Executivo e Legislativo, para que, em natural aperfeiçoamento, a legislação ora em fase de concretização – sobretudo e especialmente a novel Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), verdadeiro tributo central do financiamento da seguridade, – seja matizada a partir da rica realidade que a expertise dos Confrades traz à colação nesta oportuna e valiosa publicação.

Advirta-se, entretanto, que o financiamento da seguridade social é falto de um elemento operacional essencial: o Plano de Custeio.

Sem Plano de Custeio votado pelo Poder Legislativo, nenhum modelo de financiamento estará apto a criar e manter a segurança financeira do sistema.

Sem Plano de Custeio, como profetizou há quarenta anos o saudoso atuário RIO NOGUEIRA, o sistema não escapará de sucessivas crises morais e financeiras.

E este está amarrado a comando elementar que tenho denominado regra da contrapartida.

Ei-la vertida em linguagem singela no art. 195 da Lei Magna, cujo § 5º, assim se encontra grafado:

> § 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

Pode-se dizer, com a expressão que LOUIS TROTABAS cunhou, que a regra da contrapartida é o preceito fundamental do "Estatuto do Contribuinte".

A construção sistemática do financiamento da seguridade social exige planejamento; conhecimento da realidade do mundo do trabalho e deve enxergar o futuro com base da diretriz essencial da equidade na forma de participação no custeio.

A equidade, como expressão da isonomia, exige conhecimento das distintas realidades: o mundo do trabalho e do não trabalho.

E os exemplos concretos de que está repleto o presente rol de estudos demonstra que há muito que construir para o alcance da equidade.

A área da previdência complementar, por seu turno, não pode ser o lugar de manutenção de padrões de desigualdades sociais dentre os integrantes do universo protegido.

Na medida em que a proteção social estatal é mais e mais mitigada – e ninguém alegue não haver percebido essa resultante nas sucessivas reformas constitucionais que, desde 1993, modificam radicalmente os termos do pacto social originariamente engendrado pelo constituinte – mais e mais será exigida maior efetividade dos planos de previdência complementar.

E, como se sabe, os custos financeiros da previdência complementar são, em certa medida, suportados por aqueles que não se enquadram no respectivo rol de beneficiários.

E aqui soa em nossos ouvidos a questão básica: ao engendrar o esquema de financiamento da previdência complementar, o direito brasileiro não teria deixado de estatuir o necessário fio condutor de interação entre esse regime e o regime geral?

Não caberá à previdência complementar, a seu modo, cumprir a função social de redutora das desigualdades?

Eis o dilema que, com muita propriedade, os Confrades que se dedicaram a esta parte do presente volume propuseram à reflexão do leitor.

Wagner Balera

Titular da Faculdade de Direito da PUC-SP

Decano da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social.

# Apresentação Institucional

## Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social – ABDSS

## Livro 2024–2025

---

Esta obra coletiva, com a chancela da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social – ABDSS, nasce como um artefato crítico e necessário, em um tempo em que a segurança social, antes horizonte civilizatório, passou a ser tratada por segmentos decisórios como um obstáculo contábil.

É precisamente nesse paradoxo — entre a promessa constitucional de um Estado de Bem-Estar e a racionalidade fiscal de viés regressivo — que se inscreve o mérito desta coletânea, que se dedica a revelar pesquisas do Silogeu acerca de possíveis novas fontes da Seguridade Social, bem como meandros e polêmicas quanto à Previdência Complementar no Brasil, temas de muita relevância para um pensar diferente em face das triviais reformas previdenciárias paramétricas, que cansativamente ocorrem no país.

As pesquisas não se limitam a registrar diagnósticos, mas ousam formular alternativas, refundar conceitos e, sobretudo, resgatar o valor normativo do pacto social brasileiro. Ao reunir autores e autoras de notória trajetória acadêmica e institucional, a ABDSS não apenas documenta um conjunto de reflexões, mas pavimenta uma agenda transformadora para o campo jurídico e político da seguridade social.

É impossível ignorar que vivemos tempos de múltiplas erosões: orçamentárias, institucionais, climáticas, laborais. E, neste contexto de incertezas sistêmicas, o livro se organiza em dois grandes eixos. O primeiro deles trata das novas fontes de financiamento da seguridade social, mas não o faz de maneira simplista. Ao contrário: questiona se o problema reside realmente na ausência de tributos ou, como indaga com provocação cirúrgica Cristiane Miziara Mussi, na ausência de uma cultura política que compreenda a seguridade como um bem coletivo, inseparável da democracia e da cidadania.

A autora nos convida a um exame ético do orçamento público e da nossa própria capacidade de manter viva a solidariedade institucionalizada.

Na mesma trilha de complexidade, Denise Tanaka dos Santos ilumina a política de assistência social e seus gargalos estruturais, revelando o quanto o financiamento instável e a lógica da contingência orçamentária enfraquecem a realização dos direitos assistenciais, especialmente em contextos de extrema pobreza e exclusão crônica. Fábio Zambitte Ibrahim acrescenta à discussão um refinamento técnico ao tratar do Imposto sobre Grandes Fortunas como dispositivo não apenas constitucionalmente autorizado, mas também politicamente urgente em tempos de concentração inédita de renda e riqueza. O tributo, nesse caso, não é apenas receita: é símbolo de equidade e reconhecimento de que a coesão social tem um preço que os mais ricos também devem pagar.

Ivani Contini Bramante, em ensaio admirável, desloca a reflexão para a arena da Sociedade 4.0, chamando atenção para o apagamento do trabalho humano em favor de capital imaterial, algoritmos e plataformas. Sua crítica não é tecnofóbica, mas constitucional: se o trabalho é base do financiamento, sua substituição demanda uma nova lógica tributária.

Marcelo Barroso e Maria Rejane propõem uma engenharia institucional criativa para os RPPS, defendendo modelos híbridos de custeio e ancoragem na responsabilidade fiscal inteligente — aquela que preserva o direito, e não o destrói sob o pretexto de equilíbrio.

Marcelo Borsio, em coautoria com Eduardo Lourenço, Larissa Rodrigues e Rômulo Fernandes, oferece um estudo sobre o impacto da automação na arrecadação da seguridade, expondo com clareza que a substituição do humano pela máquina não é neutra, mas afeta diretamente a base contributiva e a sustentabilidade do sistema. Em profunda sintonia, Miguel Horvath Jr. propõe a tributação dos robôs como resposta jurídica a essa mutação produtiva, recorrendo ao conceito de "policrise" para explicar por que as soluções convencionais já não bastam diante do colapso multidimensional em curso.

Milton Thibau revisita, com densidade histórica e doutrinária, o princípio da diversidade da base de financiamento, propondo sua atualização hermenêutica à luz das mudanças econômicas do século XXI. Océlio Morais eleva o debate à escala global, defendendo a cobertura universal como compromisso ético do Estado brasileiro perante os tratados internacionais e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Já Paulo Baria propõe a taxação

dos dados como um imperativo de justiça fiscal na era digital, lembrando que os algoritmos acumulam valor, mas escapam ao radar tributário.

Paulo Brum Vaz encerra esse bloco com um alerta: o Supremo Tribunal Federal, ao aplicar seletivamente o pragmatismo jurídico e a análise econômica do direito, pode estar consolidando precedentes que precarizam direitos sociais em nome de um fiscalismo sem alma. Roberta Silva e Helga Verbickas completam o painel com uma crítica contundente à crise fiscal e orçamentária da seguridade, sem deixar de apontar caminhos para a recomposição do pacto federativo e da legitimidade financeira das políticas sociais.

O segundo eixo do livro mergulha na intricada realidade da previdência complementar. Ana Paula Raeffray analisa as hipóteses de resilição do contrato pelo patrocinador, revelando os conflitos entre liberdade contratual, equilíbrio atuarial e a confiança legítima dos participantes. Augusto Grieco constrói uma ponte entre trabalho decente e previdência complementar, defendendo que só há aderência voluntária real quando há dignidade laboral, informação clara e proteção jurídica contínua.

Denilson Teixeira, com visão pragmática, aposta na previdência complementar como ferramenta auxiliar contra os déficits dos regimes públicos, mas alerta que sua eficácia depende de regras claras e de uma cultura previdenciária consistente. Denise Tanaka, em novo ensaio, reafirma a centralidade da função social do contrato, especialmente nos momentos de desequilíbrio, inadimplência ou ruptura. Eliane Romeiro Costa aprofunda essa linha ao examinar o "benefício contratado" como expressão da expectativa legítima e da estabilidade institucional, resgatando a história previdenciária brasileira como espelho da nossa confiança pública.

Zeno Simm, em ensaio amplo e filosófico, percorre os dilemas da previdência complementar, da escolha individual ao desafio da longevidade, propondo uma regulação que equilibre responsabilidade privada com garantias públicas. Marcelo Borsio e seus coautores — Sandra Benevides e Luciano Carvalho — enfrentam o Tema 1021 do STJ, discutindo a natureza jurídica dos proventos complementares frente a verbas trabalhistas supervenientes, e revelando os impactos dessa jurisprudência sobre a previsibilidade contratual.

Por fim, Marcelo Borsio retorna com Rayanne Illis, Caroline Graupner e Tatiane Silva para examinar, com rara precisão, a retirada de patrocínio nos fundos de pensão, dissecando os efeitos das novas resoluções do CNPC e da PREVIC a partir de casos concretos de enorme relevância: PREVI, Rubem Berta e Fundação CESP.

Este livro não é apenas um produto editorial. É uma convocação ética da Academia da Seguridade Social. É um manifesto técnico. É uma bússola para juristas, legisladores, gestores e cidadãos que não aceitam a naturalização do desmonte social nem o uso do vocabulário técnico para justificar a injustiça. É, acima de tudo, uma declaração de compromisso com o futuro. A ABDSS, ao reunir tantos nomes respeitados em um só volume, afirma sua identidade: um espaço de resistência intelectual, criatividade jurídica e amor pela Constituição.

Nas palavras do Nobel de Economia Amartya Sen, "a justiça social exige não apenas instituições justas, mas também razões compartilháveis para as escolhas públicas que fazemos". Nas análises de Gøsta Esping-Andersen, aprendemos que não há proteção social neutra: ela sempre revela o tipo de sociedade que desejamos construir. E com o olhar de Saskia Sassen, entendemos que as redes globais de capital não podem anular os vínculos locais de solidariedade. A literatura jurídica e social aqui reunida reafirma que a seguridade não é despesa: é civilização.

E se, como afirmou Hannah Arendt, "o sentido da política é a liberdade", então o sentido da seguridade é a permanência da dignidade. Que este livro inspire debates, reformule práticas, fortaleça a Academia e, sobretudo, contribua para que os direitos sociais, mesmo quando ameaçados, jamais sejam esquecidos. Porque esquecer a Seguridade Social é esquecer o próprio pacto de humanidade.

Com os cumprimentos dos coordenadores da obra:

**Consóror Dr.ª Roberta Silva**
**Presidente da ABDSS**

**Confrade Dr. Marcelo Borsio**
**Vice-presidente da ABDSS**

# Parte I

# Novas fontes de financiamento da Seguridade Social

# Capítulo 1

# Novas fontes de custeio previdenciário ou necessidade de maior conscientização social?

Cristiane Miziara Mussi[1]

**Resumo:** O presente estudo tem como objetivo principal apurar, a partir da análise da estrutura financeira da previdência social, se há a necessidade de criação de novas fontes de custeio previdenciárias num futuro próximo ou se bastaria a atuação do estado na ampliação da conscientização social - de forma vasta e irrestrita - da importância de integrar e verter as contribuições sociais devidas à previdência social. Daí a importância latente do tema, que envolve a preocupação atual com o orçamento da previdência social, que terá reflexos no futuro previdenciário da população. Para tanto, a metodologia empregada foi a lógico-dedutiva, com base no procedimento de análise bibliográfica e legislativa, com o escopo de proporcionar visão geral e próxima do ideário contributivo previdenciário. Como principais resultados, verifica-se que com a inversão demográfica em andamento, o regime financeiro de repartição simples mostra-se enfraquecido e será repensado ao longo dos próximos anos. No entanto, num primeiro momento, acredita-se que a inclusão social de um maior número de pessoas ao regime previdenciário oficial, juntamente com a conscientização e aumento da fiscalização/cobrança das contribuições previdenciárias retidas dos trabalhadores ou devidas por empregadores, das empresas e das entidades a elas equiparadas, podem solucionar a curto prazo a estabilidade financeira da previdência social, sem importar na criação imediata de novas fontes de custeio.

**Palavras-chave:** regime financeiro de repartição simples; previdência social; novas fontes de custeio.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. A previdência social como meio de proteção à sociedade; 3. A previdência social brasileira e a teoria escisionista; 4. A previdência social

[1] Doutora e Mestre em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora Associada IV na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, Instituto Multidisciplinar, em Nova Iguaçu. Vice-Chefe do Departamento de Ciências Jurídicas do Instituto Multidisciplinar; Líder do Grupo de Pesquisa DIALOGOS, certificado pela UFRRJ. Integrante como membro fundadora da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social – ABDSS, como coordenadora científica, ocupando a cadeira de número 8. Parecerista. Autora de obras jurídicas. Endereço para acessar o Currículo lattes: http://lattes.cnpq.br/1413313357624452.

formatada no regime financeiro de repartição simples; 5. A regra da contrapartida e novas fontes de custeio; 6. A importância da inclusão previdenciária do maior número de trabalhadores possível; 7. A responsabilidade previdenciária da pessoa jurídica; 8. Considerações finais; 9. Referências.

## 1. Introdução

A previdência social, como integrante do sistema de seguridade social, revela importância significativa ao conferir benefícios nos termos constitucionalmente previstos, a fim de resguardar seus beneficiários face aos possíveis riscos sociais enfrentados.

Nesse contexto, há a necessidade premente de equilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias (art. 195, §5.º, CF/88), adequando as fontes de custeio, bem como os benefícios concedidos pela previdência social insculpida no artigo 201 da Constituição Federal de 1988, que determina que a mesma seja "organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial".

Para que seja possível o alcance do ideário previdenciário no Brasil, há que se destacar a importância de conscientizar a sociedade acerca da necessidade e obrigatoriedade de efetuarem contribuições ao regime geral de previdência social sempre que desenvolverem atividade laborativa remunerada, respeitando o teto máximo contributivo deste regime.

Em sentindo contrário ao estímulo contributivo, tem-se a falta de confiança no regime de previdência social brasileiro, propagado por diversos meios de comunicação, que vão desde oficiais a extraoficiais.

Referida conscientização, importa frisar, não se restringe apenas aos trabalhadores, mas à sociedade em sentido amplo, aqui inseridas as pessoas jurídicas que, empregadoras ou não, devem contribuir com a previdência social, conforme dispõe o artigo 195, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

Dentro desse cenário, o presente artigo visa analisar o regime financeiro adotado pela previdência social brasileira, os desafios oriundos das alterações demográficas ao regime financeiro instituído, bem como a necessidade ou dispensabilidade da criação de novas fontes de custeio.

Diante disso, a problemática do tema surge ao passo em que é trazido à população em sentido amplo, um regime previdenciário brasileiro deficitário e com inúmeros problemas pela demora da análise e concessão de benefícios

previdenciários, o que acarreta a falta de interesse em contribuir com a previdência social. Além do problema evidenciado pela falta de interesse do trabalhador em contribuir com o regime previdenciário brasileiro, tem-se os empregadores, as empresas e as entidades equiparadas às empresas furtando-se do dever previdenciário/tributário e social de verter as contribuições sociais devidas.

Sendo assim, questiona-se a necessidade de criação de novas fontes de custeio, de aumento das fontes contributivas já existentes ou se a melhor estratégia consiste no foco da inclusão previdenciária de boa parte da população que desenvolve trabalho informal e que não efetua contribuição para a previdências social, bem como na cobrança efetiva e eficiente dos maiores devedores previdenciários.

Para tanto, a metodologia empregada foi a lógico-dedutiva, com base no procedimento de análise bibliográfica e legislativa, com o escopo de proporcionar visão geral e próxima do ideário contributivo previdenciário, tomando como base a regra de financiamento atual, as alterações demográficas da sociedade, bem como o comportamento dos chamados segurados obrigatórios em relação à previdência social e daqueles que, embora não beneficiários diretos do regime, acabam por deixarem de efetuar o dever legal de efetivar e/ou repassar contribuição previdenciária (empregadores, empresas e entidades à elas equiparadas).

## 2. A previdência social como meio de proteção à sociedade

A previdência social foi estruturada de forma a garantir aos trabalhadores meios de sobrevivência digna em situações da vida causadoras de necessidade. Tais situações foram denominadas de riscos sociais, tratadas como eventos futuros e incertos, que se e quando acometerem os trabalhadores, acabam trazendo consequências tanto aos indivíduos acometidos do evento, como aos demais atores sociais.

> Ao longo da história, tornou-se perceptível a necessidade de proteção dos chamados riscos sociais. Tais riscos representam situação de necessidade, futura e incerta, mas que quando de sua

> ocorrência acarretam danos ao trabalhador, irradiando seus efeitos a toda sociedade, caso não haja proteção social[2].

Por meio da proteção previdenciária, os segurados e seus dependentes encontram recursos que garantem seu sustento, nas situações de necessidade previamente delimitadas.

Nesta seara, a previdência social cuida do futuro dos indivíduos que colaboram com sua força de trabalho ao longo dos anos e que necessitam em algum momento da vida de proteção social, seja pela idade avançada, seja pelo acometimento de incapacidade laborativa - permanente ou temporária, decorrente ou não de acidente ou doença grave -, ou ainda em razão da morte, reclusão ou maternidade, como arrolam os incisos do artigo 201 da Constituição Federal de 1988.

Como integrante do sistema de seguridade social, toda a sociedade é chamada a contribuir, seja diretamente, por meio das contribuições sociais ou indiretamente, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 195, CF/88).

Da análise do artigo 195 e incisos, extrai-se que há uma variedade de fontes de custeio a fim de garantir a sustentabilidade do regime previdenciário, de forma a proporcionar a proteção social dos beneficiários da previdência social.

Isso decorre do princípio inserto no inciso VI, do parágrafo único, do artigo 194 da Constituição Federal de 1988 que estabelece a necessidade de diversas fontes financiadoras do sistema de seguridade social.

Nestes termos, a previdência social brasileira tem duas grandes bases: a contributividade e a solidariedade, de forma a garantir equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário, ficando sob a responsabilidade do estado.

A contributividade faz exigir da sociedade que parcela de sua riqueza seja direcionada por meio de tributos (contribuições sociais), ao sistema de seguridade social, do qual é integrante a previdência social. Por assim dizer, as contribuições previdenciárias fazem parte das contribuições sociais, sendo direcionadas à manutenção e expansão da previdência social.

---

[2] Mussi, Cristiane Miziara. O futuro da previdência social no Brasil. In: BEIRÃO, André Panno; BITTENCOURT NETO, Oscar; OLIVEIRA, Rafael Alves (Orgs.). **Direito Público no entorno da metrópole**. Belo Horizonte/MD: D´Plácido, 2019, p. 194.

Para que seja possível a funcionalidade da previdência social, a mesma garante proteção às pessoas físicas para ela contribuintes, como uma espécie de seguro social. Neste seguro, ao contrário do que ocorre no seguro privado, é imperiosa a participação compulsória de todos aqueles que desenvolvem atividade remunerada.

Daí a ideia de proteção ampla e universal, por meio do princípio da universalidade de cobertura e do atendimento (inciso I, do parágrafo único, do artigo 194 da CF/88). Por este princípio, todos os riscos sociais serão cobertos pelo sistema de seguridade social e todas as pessoas serão atendidas. É certo que especialmente por questões orçamentárias, será preciso selecionar os riscos sociais que merecem proteção, para após distribuí-los conforme a necessidade de cada qual.

De outro lado, observa-se a solidariedade intergeracional, que garante que os recursos obtidos pelos trabalhadores em atividade - por meio das contribuições destinadas ao custeio previdenciário - garantam os benefícios necessários e de forma digna aos inativos.

Nessa configuração, por vezes será identificado que o binômio contribuição *versus* retorno nem sempre se efetivará, conforme será demonstrado no tópico subsequente.

## 3. A previdência social brasileira e a teoria escisionista

No contexto protetivo, o trabalhador conta com a previdência social justamente para o momento em que necessitará da proteção por inatividade. Essa inatividade pode ser voluntária, como ocorre no momento da aposentadoria programada (por idade) ou decorrente de fatores alheios à escolha do trabalhador, como quando consequência de incapacidade laborativa.

O ideário perseguido pela previdência social consiste, portanto, numa proteção futura, que pode vir em diversos momentos da vida ao trabalhador ou não. Certo é que o fato de contribuir com a previdência social não significa necessariamente que o segurado receberá um benefício, pois não se trata de uma relação bilateral, com sinalagma perfeito.

A fim de esclarecer a assertiva, pode acontecer de o trabalhador contribuir por muitos anos, não necessitar da previdência, não atingir os requisitos para a aposentadoria e morrer sem deixar dependentes previdenciários. Nessa primeira hipótese, houve efetiva contribuição, sem qualquer concessão de benefício previdenciário. Por outro lado, pode acontecer

de um empregado se acidentar no trabalho no início da atividade laborativa, ficando totalmente incapacitado para o trabalho e dependente da previdência social pelo resto da sua vida, mesmo com poucas ou nenhuma contribuição.

Justamente por isso, abandonou-se o conceito de bilateralidade da relação jurídica previdenciária - a qual pressupõe sinalagma perfeito, numa relação unitária -, para se utilizar a teoria escisionista, caracterizada por relações jurídicas distintas na previdência social, quais sejam: de um lado, a relação jurídica de custeio e, de outro, a de benefício, o que desconsidera o conceito de sinalagmatismo, para assegurar a existência de duas relações, sem uma pressupor necessariamente a outra. Assim, pode acontecer o custeio, sem o recebimento de benefício, como pode acontecer de o segurado receber um benefício previdenciário, sem necessariamente haver contribuição.

Nas palavras de Fábio Lopes Vilela Berbel:

> O adimplemento das obrigações de custeio não é fato gerador da proteção previdenciária, pois a efetivação da proteção está adstrita à ocorrência do infortúnio. Há, por exemplo, a possibilidade do sujeito contribuir por uma vida inteira e não perceber a proteção, pois essa obrigação não está vinculada à quitação daquela (custeio), porém à ocorrência fenomênica da contingência. Se essa não ocorreu, irrelevante, na seara protetiva, é a situação da relação de custeio[3].

Essa teoria escisionista justifica a existência de aposentadoria por idade para os segurados especiais, ainda que sem contribuição direta, bastando o cumprimento dos requisitos legais[4]. Referida teoria embasa também a situação do aposentado espontaneamente que volta ou continua a trabalhar. Mesmo não tendo direito à acumulação de aposentadoria com outro benefício da previdência social, há a necessidade de contribuição:

---

[3] Berbel, Fábio Lopes Vilela. **Teoria Geral da Previdência Social**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 151.

[4] A Constituição Federal estabelece o princípio da uniformidade e equivalência de prestações entre urbanos e rurais (inciso II do parágrafo único do artigo 194 da CF/88). Tal princípio direciona-se aos benefícios e serviços da previdência social, que devem ser fornecidos a urbanos e rurais de maneira igualitária. No entanto, no que tange à contribuição dos segurados especiais, essa é realizada de maneira diferenciada, incidindo sobre a comercialização da produção rural (quando esta ocorre), sendo no importe de 1,3%. Não havendo a comercialização desta produção, mesmo sem contribuição direta, os segurados especiais terão acesso aos mesmos benefícios e serviços disponibilizados aos trabalhadores urbanos. Pode-se dizer que é uma espécie de assistência, dentro da previdência social.

> Art. 11, § 3º, Lei 8.213/91. O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social–RGPS que estiver exercendo ou que voltar a exercer atividade abrangida por este Regime é segurado obrigatório em relação a essa atividade, ficando sujeito às contribuições de que trata a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para fins de custeio da Seguridade Social.

Na moldura da teoria escisionista, é possível se observar que o indivíduo ora é contribuinte (relação jurídica de custeio), ora é beneficiário (relação jurídica de benefícios). O mesmo se pode dizer do estado, que se por um lado é o sujeito ativo na relação jurídica de custeio, atuando por intermédio da Secretaria da Receita Federal do Brasil, por outro, ocupa a sujeição passiva, sendo acionado a pagar prestações previdenciárias (benefícios e serviços) a segurados e seus dependentes (relação jurídica de benefícios), por atuação do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

A teoria escisionista corrobora com a estrutura da previdência social, baseada no alto grau de solidariedade social, a partir da aplicação do regime financeiro de repartição simples.

## 4. A previdência social formatada no regime financeiro de repartição simples

Além da teoria escisionista da previdência social brasileira, observa-se que a mesma é desenhada sob a solidariedade social, condizente com o regime financeiro de repartição simples.

Neste cenário, o regime geral de previdência social é baseado na solidariedade intergeracional, o que significa que uma geração subsidia os benefícios de outra, complementando-os, se necessário, com o fito de garantir o valor mínimo dos benefícios assegurados pela Constituição Federal de 1988[5].

Conforme já afirmamos:

> A Previdência Social adota o regime de repartição simples, em que há alto grau de solidariedade entre os participantes (segurados). Os trabalhadores em atividade financiam os inativos (aposentados e pensionistas), que, no futuro, quando na

[5] Art. 201, § 2º, CF/88. Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário-mínimo.

> inatividade, também serão financiados pelos trabalhadores em atividade[6].

Estas informações são consolidadas no regime financeiro de repartição simples, no qual há alto grau de solidariedade entre gerações, baseado num sistema contributivo obrigatório, sem garantia de uma poupança específica aos segurados, vez que o dinheiro dos contribuintes é utilizado prontamente para o financiamento dos inativos, contando os contribuintes do sistema, com a proteção futura por intermédio de outra geração. Assim, não há um acúmulo de valores contributivos dos segurados, mas a utilização pronta e imediata dos valores vertidos para a concessão das prestações previdenciárias.

Para além do custeio realizado por imposição legal, a legislação previdenciária também abarca os chamados segurados facultativos, que são aqueles que, diferentemente dos ditos obrigatórios, são convidados a contribuir, visto que não exercem atividade laborativa remunerada, e, portanto, não se enquadram no desenho da contribuição compulsória sobre a renda.

Em alternativa ao modelo de repartição simples apresentado, verifica-se o modelo de capitalização, baseado nas reservas individuais de seus contribuintes, sem solidariedade intergeracional. A reserva contributiva do indivíduo será transformada em benefício quando do cumprimento dos requisitos para a aposentadoria, sem a participação da sociedade na garantia de um valor mínimo, como ocorre no regime financeiro de repartição simples. Esse modelo é adotado no Brasil pela chamada previdência privada ou previdência complementar (art. 202, CF/88[7]), configurada com o intuito de complementação da renda do trabalhador para a manutenção do padrão de vida do mesmo, em razão de o regime geral de previdência social garantir apenas o mínimo para uma sobrevivência digna[8].

---

[6] Balera, Wagner; Mussi, Cristiane Miziara. **Manual de Direito Previdenciário**. 14. ed, Revista, Atualizada e Ampliada. Curitiba: Juruá, 2023, p. 83.

[7] Art. 202, *caput*, CF/88. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

[8] O regime geral de previdência social brasileiro visa, apenas, a garantia de proteção previdenciária com padrões mínimos de proteção, a fim de resguardar a dignidade humana por meio de benefícios previdenciários. Não pretende, portanto, a manutenção do padrão de vida do segurado. Por isso, baseia-se num piso (salário-mínimo vigente no País) e num teto (valor máximo a ser pago a título de benefício previdenciário pelo regime geral de previdência social brasileiro). Já o regime financeiro de capitalização intenta complementar o regime previdenciário obrigatório, havendo estímulo por parte do estado, para que as pessoas façam adesão às previdências privadas, não ficando dependentes exclusivamente do regime geral de previdência

O modelo adotado pela previdência social brasileira no país, qual seja, o de repartição simples, começa a ser questionado à medida em que a sociedade passa a ter mudanças no seu perfil demográfico. Desta maneira, com a inversão da pirâmide demográfica[9] em franco desenvolvimento - a partir do aumento de pessoas idosas e a diminuição das taxas de natalidade, com impacto direto na quantidade de pessoas aptas à contribuição -, esse modelo vê-se diante de uma iminente discussão acerca da sua sustentabilidade futura.

Por agora, não nos parece que a utilização do modelo de capitalização em substituição ao modelo de repartição simples seja o mais adequado. Isso demandará uma análise criteriosa acerca do equilíbrio financeiro e atuarial de como será feita a reserva dos que já contribuem como o sistema e como se garantirá um valor mínimo, nos termos do art. 201, § 2.º, CF/88.

Certo é que esse modelo precisará ser repensado adiante, pois a nova realidade demográfica em curso exigirá um regime financeiro adaptado em virtude do aumento dos beneficiários e da expectativa de vida dos mesmos, contrapondo-se às taxas de redução da natalidade, ocasionando a diminuição dos contribuintes ao regime.

Daí questiona-se se a previdência social deve ter o incremento orçamentário num horizonte próximo, por meio da instituição de novas fontes de custeio.

## 5. A regra da contrapartida e novas fontes de custeio

O artigo 195, §5.º da Constituição Federal do Brasil de 1988 designa regramento de extrema importância, ao estabelecer que "nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total".

social, ocasionando - em virtude da adesão ao regime voluntário - uma pressão menor sobre o regime oficial e compulsório instituído pelo estado.

[9] Diz-se inversão da pirâmide demográfica, vez que é possível se observar o topo da pirâmide ocupado pelos idosos (beneficiários da previdência social em virtude de aposentadorias e pensões) aumentando e o estreitamento da base, na qual se encontram crianças e adolescentes, futuros contribuintes previdenciários. "Conforme os resultados do Censo Demográfico 2022, o número de pessoas com 65 anos ou mais de idade cresceu 57,4% na população do país em 12 anos. O total de pessoas dessa faixa etária chegou a cerca de 22,2 milhões de pessoas (10,9%) em 2022 contra 14 milhões (7,4%) em 2010. Por outro lado, o total de crianças com até 14 anos de idade decresceu 12,6%, mudando de 45,9 milhões (24,1%) em 2010 para 40,1 milhões (19,8%) em 2022" (IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Conheça o Brasil – População Pirâmide etária.** Disponível em: < https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18318-piramide-etaria.html>. Acesso em: 05/01/2025.

Conforme já destacamos:

> Na ordem legitimada por tal princípio, há a necessidade de absoluto equilíbrio de caixa, impedindo a criação ou a retirada de direitos sem a observância da regra da contrapartida.
> Neste contexto, o constituinte limita a sua atuação e do legislador ordinário, ao estabelecer a necessidade de equilíbrio do caixa da seguridade social. Assim, só se pode falar em aumento ou criação de benefícios e serviços se houver custeio prévio e direcionado para tanto. De igual modo, havendo déficit orçamentário, benefícios ou serviços devem ser reduzidos ou o custeio deve ser aumentando[10].

A regra da contrapartida, também conhecida como necessidade de preexistência de custeio, é acionada pelo legislativo, judiciário ou executivo, sempre em que há um desequilíbrio de caixa ou tentativa de desequilibrá-lo. Essa sistemática busca garantir a solvabilidade do regime geral de previdência social brasileiro. Para além disso, também é utilizada como fonte para justificar o aumento ou criação de novas contribuições sociais, visto que o *déficit* econômico da previdência social pode ter como base ou a necessidade de redução das prestações previdenciárias (benefícios e serviços) ou de aumento ou criação de novas fontes de custeio.

Nesse diapasão, caberá à análise atuarial, baseada em estatísticas e probabilidades matemáticas, acrescida das receitas e despesas previdenciárias, para que se verifique a real necessidade de criação de novas fontes de custeio ou do aumento de contribuições sociais.

O artigo 195, § 4º, CF/88 autoriza a instituição de novas fontes de custeio, ao estabelecer que "a lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I".

O artigo 154, inciso I, da Constituição Federal de 1988, estabelece que "A União poderá instituir: I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição".

---

[10] Mussi, C. M. (2024). Proteção previdenciária e assistencial aos estrangeiros no Brasil. **Revista Internacional Consinter** De Direito, 10(18), 713–734 https://doi.org/10.19135/revista.consinter.00018.33, p. 721-722.

.

Assim, autoriza a Constituição Federal a criação de contribuições previdenciárias residuais, desde que instituídas por lei complementar e desde que não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios de outras contribuições já existentes.

Atente-se para a exigência de lei complementar apenas para as hipóteses de novas fontes de custeio não previstas na Constituição Federal de 1988. Desta feita, para as fontes de custeio para a seguridade social já previstas constitucionalmente, sua instituição pode se dar por lei ordinária, sem a exigência do quórum qualificado de uma lei complementar.

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que:

> [...] as contribuições sociais podem ser instituídas por lei ordinária, desde que se insiram nas hipóteses do artigo 195 da Constituição Federal. É imprescindível lei complementar somente para a criação de nova fonte de custeio não prevista constitucionalmente [...][11].

A última grande reforma previdenciária ocorrida em 2019, por meio da Emenda Constitucional 103, aumentou tanto as contribuições já existentes, como reduziu substancialmente o valor dos benefícios, ao modificar a forma de cálculo dos benefícios previdenciários. As alterações foram impactantes para os segurados, embora ainda com efeitos temporários perante a previdência social.

Ao tratarem acerca da reforma da previdência social e seus impactos macroeconômicos de médio e longo prazo, Freitas e Paes discorrem que a solução trazida pela Emenda Constitucional 103 de 2019 devem conter os problemas previdenciários num horizonte de 10 a 15 anos, quando deverá ser revista, aumentando a idade mínima para a aposentadoria. Conforme conclusão extraída pelos autores:

> [...] the simulations indicate that EC 103/2019, while not providing a definitive solution to Brazil's social security challenges, offers a temporary respite, stabilizing the social security deficit for approximately 10 to 15 years. However, beyond this period, the situation worsens, with social security returning to an explosive trajectory.As a policy recommendation,

[11] Brasil. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 700.922 Rio Grande do Sul/RS**: inteiro teor. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2023. STF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767681100>. Acesso em: 05/01/2025.

> even though EC 103/2019 has been in effect for almost four years since its approval, it is advisable to consider a new pension reform in the near future. This reform should potentially raise the retirement age even further, ensuring a longer lasting and more positive impact on the economy.[12]

Em que pese o estudo minucioso, correto e bastante elucidativo dos referidos autores, é preciso pensar em alguma solução imediata, que não exija nova reforma previdenciária num futuro tão próximo (10-15 anos). Parece-nos adequado pensar que a inclusão previdenciária do maior número de trabalhadores possível seja o primeiro passo para o equilíbrio das contas previdenciárias, com o fito de postergar grandes alterações na previdência social, o que sempre ocasiona impacto social e econômicos relevantes.

## 6. A importância da inclusão previdenciária do maior número de trabalhadores possível

Quando o tema em análise envolve a previdência social, percebe-se que há uma desconfiança enraizada socialmente.

Se por um lado, todos os segurados obrigatórios da previdência social têm a responsabilidade de efetuar as contribuições sociais a fim de garantir o acesso aos benefícios oferecidos pela proteção previdenciária, por outro, nota-se que sempre que possível, muitos trabalhadores que ocupam a posição de contribuintes individuais, furtam-se de efetuar a contribuição previdenciária.

> [...] o indicador de informalidade, pelo critério de contribuição à previdência social por trabalhadores na condição de ocupados, não apresentou um desempenho satisfatório ao longo do período de 2012 a 2022. Embora ao nível do País o percentual dos que

[12] [...] as simulações indicam que a EC 103/2019, embora não forneça uma solução definitiva para os desafios previdenciários do Brasil, oferece uma trégua temporária, estabilizando o défice da segurança social durante aproximadamente 10 a 15 anos. No entanto, para além deste período, a situação agrava-se, com a segurança social a regressar a uma trajetória explosiva. Como recomendação política, embora a CE 103/2019 esteja em vigor há quase quatro anos desde a sua aprovação, é aconselhável considerar uma nova pensão reforma num futuro próximo. Esta reforma deverá potencialmente aumentar ainda mais a idade da reforma, assegurando um impacto mais duradouro e mais positivo na economia.(tradução livre) Freitas, C., & Leitão Paes, N. (2024). Reforma da previdência social e seus impactos macroeconômicos de médio e longo prazo: uma abordagem de modelo de geração sobreposta para o caso brasileiro. **Planejamento e Políticas Públicas**, (67). https://doi.org/10.38116/ppp67art5. Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1666/698>. Acesso em: 05/02/2025.

> contribuíram para a previdência em 2022 (63,7%) tenha sido superior ao verificado em 2012 (62,2%), ainda esteve abaixo do que foi alcançado nos anos de 2014 a 2016, período no qual se atingiu picos de contribuição ao longo dos últimos dez anos [...][13].

Ora, um regime que é propagado como falido, deficitário e com imensas filas de espera na análise dos requerimentos, não é um regime considerado atrativo à população.

Não bastasse isso, hodiernamente lida-se com a realidade das falsas notícias veiculadas na sociedade, trazendo maior descrédito social, além da crença de que qualquer pessoa pode obter a sonhada aposentadoria, independentemente de contribuição à previdência social, o que não é possível.

A previdência social, como já se afirmou, é eminentemente contributiva. Para a obtenção de um benefício previdenciário, é preciso preencher rígidos requisitos legais, que impõem desde carência, idade mínima, entre outros, a depender do benefício pleiteado. Como seguro que é, só é devida àqueles que contribuem com a mesma (contribuição social direta) e preenchem os requisitos legais. Há, por certo, confusão com o benefício de prestação continuada pago pela assistência social, que muitos entendem erroneamente como aposentadoria.

O ideal é que o maior número de pessoas seja resguardada pela previdência social, que exige a contributividade. Quando maior o número de pessoas por ela protegida, menor a parcela da população carente de benefícios pagos pela assistência social, que não exige contribuição direta e é financiada por toda a sociedade, o que sobrecarrega os cofres públicos:

> O assistencialismo, utilizado como mecanismo minimizador dos riscos sociais enfrentados pela população economicamente necessitada, utiliza a solidariedade social para a constituição de reservas suficientes para atender à população especialmente no período de inatividade em razão de idade avançada. Ocorre que quanto mais avança a necessidade pela sociedade do

[13]Brasil. Ministério da Previdência Social. **Informe de Previdência Social 03/2023**. Evolução da Informalidade e do Perfil Etário da População e Implicações para a Previdência Social– 2012 a 2022. Vol. 35, n. 3. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/informes-de-previdencia-social/2023/informe-de-previdencia-social-marco-2023.pdf>. Acesso em: 05/01/2025.

> assistencialismo, mais precária fica a proteção social conferida pela previdência social, sobrecarregando os cofres públicos[14].

Nessa conjuntura, observa-se que os denominados contribuintes individuais, antigos autônomos perante a previdência social, entendem como opcional a contribuição previdenciária, muitos deles decidindo por não a efetuar. Talvez a obrigatoriedade de inscrição desses trabalhadores numa base do governo e a consequente cobrança de contribuição previdenciária mínima, pudessem atenuar tal situação.

Ocorre que tais trabalhadores são contribuintes obrigatórios da previdência social, que elenca nas leis 8.212 (artigo12) e 8.213 (artigo 11) de 24 de julho de 1991, os segurados que por imposição legal devem contribuir com a previdência social em cinco categorias: empregados, empregados domésticos, trabalhadores avulsos, contribuintes especiais e segurados especiais.

> A figura do contribuinte individual foi criada pela Lei n. 9.876/99, que reuniu sob uma mesma categoria os antigos segurados empresário, autônomo e equiparado a autônomo (Lei n.8.213/91, art.11, III, IV e V, em sua redação original). Trata-se de figura residual, que abarca todos os trabalhadores não abarcados pelas demais categorias (empregado, avulso, doméstico e especial)[15].

Embora classificados como segurados obrigatórios, é sabido que muitos não participam do custeio previdenciário por motivos que variam desde a hipossuficiência técnica, econômica e até mesmo pela cultura popular de que é possível se aposentar independentemente de contribuição à previdência social[16].

Melhor do que isso seria a conscientização destes trabalhadores da importância de contribuição em sentido amplo, o que transcende a figura do trabalhador, para a proteção à toda a sociedade. Ou seja: reconhecer que a importância de contribuir com a previdência social, para além da gama de

---

[14] Mussi, Cristiane Miziara. O retrocesso da questão social ocasionado pela pandemia da Covid-19. **Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social**, vol. 224, ano 48, p. 329-346. São Paulo: RT, jul./ago.2022, p. 333.

[15] MAIOR, Jorge Luiz Souto. O Regime Especial de Inclusão Previdenciária. **vLex.** Trabalhos marginais, São Paulo, p. 375-389, nov. 2013. Disponível em: https://vlex.com.br/vid/regime-especial-inclusa-previdencia-ria-513786082. Acesso em: 23 de fevereiro de 2023, p. 376.

[16] MUSSI, Cristiane Miziara. Sistema especial de inclusão previdenciária. **Revista de direito do trabalho e seguridade social**, São Paulo, v. 49, n. 230, p. 53-77, jul./ago. 2023, p. 64.

benefícios individuais proporcionados ao segurado contribuinte, tem seus efeitos extrínsecos de beneficiar toda a sociedade.

Medidas de inclusão previdenciária e formalização dessa categoria de segurados, foram adotadas desde 2003, com a Lei 10.666 de 8 de maio (artigo 4.º) e com a inclusão do §12 ao artigo 201 à Constituição Federal de 1988, pela Emenda Constitucional 41 de 2003 e ampliado pela EC 47 de 2005 e modificado pela Emenda Constitucional 103 de 2019.

> Assim, o foco inclusivo que merece atenção especial diz respeito aos contribuintes individuais, que são trabalhadores sem vínculo empregatício, atuando por conta própria, assumindo não só os riscos da sua atividade, como também a contribuição à previdência social, que exige por parte do mesmo a declaração da atividade, da renda e a consequente contribuição previdenciária[17].

Em que pesem medidas inclusivas, ainda há o descrédito e o descomprometimento com a previdência social por parte da população brasileira.

A partir dessa análise, observa-se que num primeiro momento, diminuir a informalidade diminuiria as perspectivas negativas em torno do *déficit* previdenciário.

> Claro que a dinâmica da economia e do mercado de trabalho também afeta essa relação, mas em dimensões que servem para atenuar a tendência estrutural decorrente da demografia ou flutuações conjunturais em torno da referida tendência. Nesse sentido, políticas públicas que parametrizem adequadamente as regras de acesso e manutenção de benefícios previdenciários e visem estimular o crescimento econômico sustentando a redução da informalidade no mercado de trabalho e o incremento das taxas de participação, em especial das mulheres, são medidas que podem atenuar pressões de curto prazo e gerar resultados positivos na razão de dependência do sistema a médio e longo prazos[18].

Além da descredibilização da previdência social, observa-se uma mudança estrutural na sociedade. Há um envelhecimento cada vez maior da

[17] MUSSI, Cristiane Miziara. Sistema especial de inclusão previdenciária. **Revista de direito do trabalho e seguridade social**, São Paulo, v. 49, n. 230, p. 53-77, jul./ago. 2023, p.64.
[18]Costanzi, Rogério Nagamine; Ansiliero, Graziela. **Evolução e projeção de longo prazo de contribuintes e beneficiários e implicações para o financiamento da previdência social.** Rio de Janeiro: Ipea, 2024, p.33.

população e a redução constante da taxa de natalidade, conforme já mencionado.

Não obstante isso, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) registrou a diminuição de contribuintes em relação ao número de beneficiários do regime previdenciário:

> [...] o período entre 2012 e 2022 foi caraterizado por um crescimento na quantidade de beneficiários da previdência social em ritmo muito superior ao registrado entre os contribuintes do sistema, com piora da razão de dependência previdenciária. Considerado dezembro de cada ano, pode-se notar que o crescimento do estoque de benefícios do INSS e do RGPS, entre 2012 e 2022, foi de, respectivamente 25,2 % e 24,5 % (tabela 16). Esses percentuais representaram um crescimento médio anual do estoque de benefícios do INSS e do RGPS, entre 2012 e 2022, respectivamente, de 2,3% a.a. e 2,2% a.a. O incremento na quantidade de contribuintes do RGPS, no mesmo período, foi de apenas 0,7% a.a., quando se consideram aqueles com pelo menos uma contribuição no ano, e de 1,2% a.a., caso seja considerado o número médio mensal de contribuintes (ver tabela 10). Ou seja, trata-se de um resultado próximo da metade da velocidade com que cresceu o estoque de benefícios[19].

Dada a mudança organizacional da sociedade, com impacto direto na taxa de natalidade, bem como o aumento da expectativa de vida - ocasionada predominantemente pelo avanço da medicina e da ciência ao longo dos anos -, a conscientização por parte dos contribuintes individuais faz-nos parecer insuficiente.

Há, por certo, a necessidade de conscientização mais ampla, vez que o cenário envolve não apenas a contribuição dos trabalhadores, como também dos empregadores, das empresas e dos equiparados às empresas.

## 7. A responsabilidade previdenciária da pessoa jurídica

Para que a previdência social se mantenha, como já foi destacado, é preciso englobar a sociedade nesta responsabilidade social como um todo. Para tanto, o empregador, empresa e entidade equiparada às empresas, são chamados a contribuírem com a previdência social, mesmo sem direito à obtenção de

[19] Costanzi, Rogério Nagamine. Evolução e projeção de longo prazo de contribuintes e beneficiários e implicações para o financiamento da previdência social / Rogério Nagamine Costanzi, Graziela Ansiliero. – Rio de Janeiro: Ipea, 2024, p.32.

benefício previdenciário direto. Indiretamente, recebem o benefício de proteção ao seu trabalhador, como expressão de responsabilidade social. Tal fato decorre do modelo de seguro social implementado pelo regime geral de previdência social brasileiro, que apenas concede benefícios previdenciários às pessoas físicas.

Acrescente-se a isso, o já referenciado princípio da solidariedade social, segundo o qual toda a sociedade, direta ou indiretamente é chamada a contribuir. Faz parte deste arcabouço contributivo as pessoas jurídicas, que se utilizam da força de trabalho dos segurados e, por justiça, devem fornecer parcela contributiva à previdência social, com o pagamento de contribuições incidentes sobre a folha de pagamentos, o faturamento e o lucro, nos termos do artigo 195, I, *a, b* e *c* da Constituição Federal de 1988:

> Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
> I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
> a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
> b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 132, de 2023)
> c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Segundo dados apresentados pelo governo federal, a posição consolidada das dívidas das 500 (quinhentas) pessoas jurídicas mais devedoras previdenciárias em 2023, era de R$141.657.318.815,33[20] (cento e quarenta e um bilhões, seiscentos e cinquenta e sete milhões, trezentos e dezoito mil, oitocentos e quinze reais e trinta e três centavos).

A partir desses dados que incluem apenas as 500 pessoas jurídicas que integram o rol das maiores devedoras da previdência social, observa-se que se

[20] Brasil. **Pesquisa dívida ativa da União (DAU) – previdenciário**. 500 maiores devedores previdenciários. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/divida-ativa-previdenciaria/500%20MAIORES%20DEVEDORES%20PREVIDENCIRIOS%20Versao%2048.00%201.2023.pdf>. Acesso em: 29-12-2024, p. 4.

não houvesse tamanha dívida, sequer haveria a necessidade de se falar em reforma previdenciária num futuro próximo.

A pessoa jurídica, ao deixar efetuar contribuições sociais como deveria, acaba por trazer prejuízo econômico e social ao país, que tem por obrigação legal resguardar as pessoas em situação de necessidade, seja pela previdência ou pela assistência social.

Anote-se também o fato gerador da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos é incidente sobre:

> [...] o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa. (art. 22, inciso I, Lei 8.212/91)

Ainda acerca desta contribuição:

> Art. 30, Lei 8.212/91. A arrecadação e o recolhimento das contribuições ou de outras importâncias devidas à Seguridade Social obedecem às seguintes normas:
> I - a empresa é obrigada a:
> a) arrecadar as contribuições dos segurados empregados e trabalhadores avulsos a seu serviço, descontando-as da respectiva remuneração;
> [...]
> V - o empregador doméstico fica obrigado a arrecadar e a recolher a contribuição do segurado empregado a seu serviço e a parcela a seu cargo, até o vigésimo dia do mês seguinte ao da competência;

Mesmo não havendo o pagamento da remuneração devida aos segurados empregados, empregados domésticos e trabalhadores avulsos, o fato gerador da contribuição social já se consolidou. Do ponto de vista destes segurados, existe a presunção absoluta de retenção e repasse da contribuição previdenciária por parte do empregador, o que resguarda os direitos previdenciários dos segurados. O mesmo ocorre me relação aos contribuintes individuais que prestam serviços às empresas desde a Lei 10.666, de 2003:

> Art. 4.º. Fica a empresa obrigada a arrecadar a contribuição do segurado contribuinte individual a seu serviço, descontando-a da respectiva remuneração, e a recolher o valor arrecadado juntamente com a contribuição a seu cargo até o dia 20 (vinte) do mês seguinte ao da competência, ou até o dia útil imediatamente anterior se não houver expediente bancário naquele dia.

No mesmo sentido, o artigo 216 do Decreto 3.048 de 1999 se manifesta:

> Art. 216, Decreto 3.048/99. A arrecadação e o recolhimento das contribuições e de outras importâncias devidas à seguridade social, observado o que a respeito dispuserem o Instituto Nacional do Seguro Social e a Secretaria da Receita Federal, obedecem às seguintes normas gerais:
> I - a empresa é obrigada a:
> b) recolher o produto arrecadado na forma da alínea "a" e as contribuições a seu cargo incidentes sobre as remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, inclusive adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, acordo ou convenção coletiva, aos segurados empregado, contribuinte individual e trabalhador avulso a seu serviço, e sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de serviço, relativo a serviços que lhe tenham sido prestados por cooperados, por intermédio de cooperativas de trabalho, até o dia vinte do mês seguinte àquele a que se referirem as remunerações, bem como as importâncias retidas na forma do art. 219, até o dia vinte do mês seguinte àquele da emissão da nota fiscal ou fatura, antecipando-se o vencimento para o dia útil imediatamente anterior quando não houver expediente bancário no dia vinte; (grifo nosso)

A Consolidação das Leis do Trabalho apenas autoriza o desconto em folha sobre a remuneração dos empregados quando resultar de aditamentos, de dispositivos de lei ou de contrato coletivo:

> Art. 462, CLT. Ao empregador é vedado efetuar qualquer desconto nos salários do empregado, salvo quando este resultar de adiantamentos, de dispositivos de Lei ou de contrato coletivo. (grifo nosso)

Em decorrência da imposição legal, configura-se a presunção legal de desconto e repasse da contribuição previdenciária por parte do empregador; do empregador doméstico; do órgão gestor de mão de obra ou sindicato; ou da empresa, sobre o total da remuneração paga, devida ou creditada de seus

empregados, empregados domésticos, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais, respectivamente:

> Art. 33, § 5º da Lei 8.212/91[..] dispõe: § 5º O desconto de contribuição e de consignação legalmente autorizadas sempre se presume feito oportuna e regularmente pela empresa a isso obrigada, não lhe sendo lícito alegar omissão para se eximir do recolhimento, ficando diretamente responsável pela importância que deixou de receber ou arrecadou em desacordo com o disposto nesta Lei.

Fato é que o segurado não pode ser prejudicado caso a empresa não efetue o desconto e repasse da contribuição previdenciária, cuja sujeição passiva foi substituída por lei:

> Se o empregador não descontar na época oportuna, passará ele a estar em débito com a entidade previdenciária e não mais o empregado. Com a omissão do empregador em descontar do empregado, há uma novação legal subjetiva, isto é, um novo devedor sucede o antigo (CC, art. 360, II)"[21].

No entanto, a dívida entre o empregador, empresa ou entidade equiparada à empresa acaba sendo suportada por toda a sociedade, pois a previdência social acertadamente não pode repassar o prejuízo ao trabalhador que muitas vezes teve suas contribuições descontadas na fonte e não foram devidamente repassadas à previdência social.

A responsabilidade tributária, no caso, é por substituição, vez que mesmo antes da ocorrência do fato gerador da contribuição social previdenciária, a legislação já substitui a responsabilidade, tendo como substitutos da sujeição passiva previdenciária o empregador, a empresa e a entidade a ela equiparada; o empregador doméstico; o sindicado ou órgão gestor de mão de obra (OGMO).

Em virtude da presunção de desconto e repasse, surge a obrigação legal decorrente da substituição tributária com relação às contribuições devidas pelos empregados, inclusive o doméstico, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais que lhes prestam serviços.

Conforme preconiza Marly Cardone "[...] se em violação à lei o empregador não estiver descontando a cotização do empregado que, somada à

[21] Cardone, Marly Antonieta. **Previdência social e contrato de trabalho: relações**. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 86.

sua, recolherá para a previdência social, o empregado não perde a condição de segurado"[22].

As punições são previstas apenas ao responsável tributário por substituição nestas situações:

> Art. 37, Lei 8.212/91. Constatado o não-recolhimento total ou parcial das contribuições tratadas nesta Lei, não declaradas na forma do art. 32 desta Lei, a falta de pagamento de benefício reembolsado ou o descumprimento de obrigação acessória, será lavrado auto de infração ou notificação de lançamento.
> Art. 243, *caput*, Dec. 3.048/99. Constatada a falta de recolhimento de qualquer contribuição ou outra importância devida nos termos deste Regulamento, a fiscalização lavrará, de imediato, notificação fiscal de lançamento com discriminação clara e precisa dos fatos geradores, das contribuições devidas e dos períodos a que se referem, de acordo com as normas estabelecidas pelos órgãos competentes.

Aumentar as contribuições sociais pagas pelas empresas, equiparadas às empresas e aos empregadores, diante da estrutura tributária já imposta, poderia inviabilizar a atividade econômica das mesmas. Em que pese um tratamento contributivo previdenciário diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, sabe-se que há um grande encargo tributário e trabalhista no país, especialmente no que se refere às pessoas jurídicas.

O que parece mais correto, é o aumento da fiscalização das contribuições previdenciárias sobre estes atores sociais, bem como um trabalho de conscientização da importância econômica e social da contribuição previdenciária. Não se pode privilegiar as grandes pessoas jurídicas em débito com a previdência social, em detrimento daquelas que se esforçam para arcar com toda a contribuição devida. Mais grave ainda é omitir-se diante das empresas que descontam as contribuições sociais dos trabalhadores e não a repassam, cometendo o crime de apropriação indébita previdenciária[23].

---

[22] Cardone, Marly Antonieta. **Previdência social e contrato de trabalho: relações**. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 54.

[23] Art. 168-A, Código Penal. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:
Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.
[...]

## 8. Considerações finais

A previdência social foi organizada e pensada com o fito de trazer proteção social aos trabalhadores, que contribuem para a mesma, tendo por objetivo o amparo em situação de risco social.

Constituída com ao menos duas relações jurídicas distintas (de custeio e de benefícios), a estrutura previdenciária foi reconhecida fora dos padrões da teoria da bilateralidade, que pressupõe sinalagma perfeito. Seu desenho adequa-se à teoria escisionista, na qual existe mais de uma relação jurídica estabelecida, não havendo o chamado sinalagmatismo. Quer isso significar que integrar a relação de custeio não implica necessariamente em participação na relação jurídica de benefícios e vice-versa.

Cabe ao poder público respaldar a previdência social, face a eventuais insuficiências do modelo previdenciário desenhado, no qual a solidariedade entre gerações e a compulsoriedade contributiva por meio de tributos (contribuições sociais).

Para tanto, o modelo adotado perpassa por essa solidariedade entre gerações, sendo utilizado o valor vertido pelos ativos, para o financiamento dos inativos, sem o acúmulo dos valores vertidos em um caixa. Trata-se do regime financeiro de repartição simples. Essa solidariedade intergeracional utilizada neste regime financeiro, passa a ser colocada em questionamento à medida em que a transição demográfica avança.

Certo é que o Brasil não está estruturado para a utilização do regime de capitalização em substituição ao regime financeiro de repartição simples. Embora já se vislumbre um futuro no qual esse regime será repensado, há a necessidade de alterações na forma de custeio num futuro mais próximo. No entanto, o presente artigo propõe outras alternativas ao incremento das contribuições previdenciárias vertidas ao regime geral de previdência social brasileiro.

Nesse sentido, da mesma forma que o estado incentiva a adesão às chamadas previdências privadas, instituída como forma a complementar a previdência social, deve este mesmo estado impulsionar o aumento das contribuições vertidas pelos trabalhadores que estão na informalidade, bem como no aumento de fiscalização e conscientização da importância contributiva, aos empregadores, empresas e equiparadas às empresas. Todos esses atores sociais são reconhecidos como devedores previdenciários.

O grande desafio começa a partir da distinção entre o benefício de prestação continuada da assistência social e os diversos benefícios proporcionados pela previdência social, bem como os impactos na vida do trabalhador e de suas famílias.

Ademais, descredibilizar a previdência social, trazendo apenas os aspectos negativos da mesma, como os déficits previdenciários, a constante necessidade de alterações legais e a atuação desaprovada do Instituto nacional do Seguro Social - INSS, certamente agem de forma contrária às reais necessidades do regime previdenciário.

Novas fontes de custeio podem ser criadas e outras aumentadas, de conformidade com o artigo 154, inciso I da Constituição Federal de 1988. No entanto, esse artigo demonstra um olhar sob outra perspectiva: atrair o maior número de trabalhadores informais a efetuarem contribuição à previdência social, ao mesmo tempo em que se formula conscientização social de maneira ampla.

Quanto aos débitos das empresas, entidades a elas equiparadas e empregadores, o aumento da fiscalização, bem como a compreensão da necessidade premente de proteção previdenciária futura de toda população ativa como economia para a assistência social, com o consequente incremento financeiro previdenciário, podem solucionar temporariamente o problema orçamentário previdenciário brasileiro.

## 9. Referências


Balera, Wagner; Mussi, Cristiane Miziara. **Manual de Direito Previdenciário**. 14. ed, Revista, Atualizada e Ampliada. Curitiba: Juruá, 2023.

Berbel, Fábio Lopes Vilela. **Teoria Geral da Previdência Social.** São Paulo: Quartier Latin, 2005.

Brasil. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 05.10.1988. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 08/09/2024.

____. Congresso Nacional. **Decreto 3.048, de 6 de maio de 1999**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 06.05.1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////decreto/D3048.htm>. Acesso em: 07/09/2024.

____. Congresso Nacional. **Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal)**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 31.12.1940. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 04/01/2025.

____. Congresso Nacional. **Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho)**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 01.05.1943. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 05/01/2025.

____. Congresso Nacional. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25.7.1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/cciviL_03/////LEIS/L8212cons.htm>. Acesso em: 01/01/2025.

____. Congresso Nacional. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25.7.1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/cciviL_03/////LEIS/L8213cons.htm>. Acesso em: 02/01/2025.

____. Congresso Nacional. **Lei n. 10.666, de 8 de maio de 2003**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 09.05.2003. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.666.htm>. Acesso em: 04/01/2025.

____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 700.922 Rio Grande do Sul/RS**: inteiro teor. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2023. STF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767681100>. Acesso em: 05/01/2025.

____. Ministério da Previdência Social. **Informe de Previdência Social 03/2023**. Evolução da Informalidade e do Perfil Etário da População e Implicações para a Previdência Social– 2012 a 2022. Vol. 35, n. 3. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/informes-de-previdencia-social/2023/informe-de-previdencia-social-marco-2023.pdf>. Acesso em: 05/01/2025.

____. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Conheça o Brasil – População Pirâmide etária**. Disponível em: < https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18318-piramide-etaria.html>. Acesso em: 05/01/2025.

____. **Pesquisa dívida ativa da União (DAU)** – previdenciário. 500 maiores devedores previdenciários. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/divida-ativa-previdenciaria/500%20MAIORES%20DEVEDORES%20PREVIDENCIRIOS%20Versao%2048.00%201.2023.pdf>. Acesso em: 29-12-2024.

Cardone, Marly Antonieta. **Previdência social e contrato de trabalho: relações**. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

Costanzi, Rogério Nagamine; Ansiliero, Graziela. **Evolução e projeção de longo prazo de contribuintes e beneficiários e implicações para o financiamento da previdência social**. Rio de Janeiro: Ipea, 2024.

Freitas, C.; Leitão Paes, N. (2024). Reforma da previdência social e seus impactos macroeconômicos de médio e longo prazo: uma abordagem de modelo de geração sobreposta para o caso brasileiro. **Planejamento e Políticas Públicas**, (67). https://doi.org/10.38116/ppp67art5. Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1666/698>. Acesso em: 05/02/2025.

Maior, Jorge Luiz Souto. O Regime Especial de Inclusão Previdenciária. vLex. **Trabalhos marginais**, São Paulo, p. 375-389, nov. 2013. Disponível em: https://vlex.com.br/vid/regime-especial-inclusa-previdencia-ria-513786082. Acesso em: 01/01/2025.

Mussi, Cristiane Miziara. O futuro da previdência social no Brasil. In: BEIRÃO, André Panno; BITTENCOURT NETO, Oscar; OLIVEIRA, Rafael Alves (Orgs.). **Direito Público no entorno da metrópole**. Belo Horizonte/MD: D´Plácido, 2019, p. 193-224.

_____. **Proteção previdenciária e assistencial aos estrangeiros no Brasil.** Revista Internacional Consinter De Direito, 10(18), 2024, 713–734. https://doi.org/10.19135/revista.consinter.00018.33.

_____. Sistema especial de inclusão previdenciária. **Revista de direito do trabalho e seguridade social**, São Paulo, v. 49, n. 230, p. 53-77, jul./ago. 2023.

Mussi, Cristiane Miziara. O retrocesso da questão social ocasionado pela pandemia da Covid-19. **Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social**, vol. 224, ano 48, p. 329-346. São Paulo: RT, jul./ago.2022.

# Capítulo 2

# Novas fontes de custeio da Seguridade Social: breves considerações sobre os desafios do financiamento da política de assistência social

Denise Tanaka dos Santos[24]

**Resumo:** Diante do atual debate acerca da necessidade de criar fontes de financiamento para a Seguridade Social, este trabalho tem por objetivo investigar o panorama de alguns desafios do financiamento da política de Assistência Social, partindo-se da premissa que, no Brasil, a Seguridade Social é constituída por três subsistemas: a Previdência, subdividida em Previdência Social, Regime Próprio e Previdência Complementar; a Saúde; e a Assistência Social. A escassez de estudos acadêmicos recentes sobre o tema, somada à sua significativa repercussão social em âmbito nacional, justificam a importância desta pesquisa. Dessa maneira, baseado em metodologia sistemática de pesquisa bibliográfica e documental, o artigo busca problematizar e identificar o que há disponível no ordenamento normativo brasileiro, em nível constitucional e infraconstitucional, que contribua para o debate atual, tanto no contexto brasileiro atual quanto internacional. Como resultado, foi possível observar que a sustentabilidade do sistema de proteção social pode se dar pela busca da efetividade das normas vigentes e pela criação de novas fontes de financiamento para aplicação dos recursos públicos em benefício dos cidadãos, em um cenário de riscos globais, incertezas, desequilíbrios estruturais no mercado de trabalho e novos desafios sociais, prevenindo-se, assim, retrocessos.

**Palavras-chave:** Assistência Social; Fontes de Custeio; Riscos Sociais; Seguridade Social; Sistema de Proteção Social.

**Sumário:** 1.Introdução. 2 O Panorama Constitucional do Custeio da Seguridade Social no Brasil e Novas Fontes. 3 A Perspectiva do Financiamento da Política de Assistência Social. 3.1 Aspectos Constitucionais do Financiamento da Política de Assistência Social. 3.2 Aspectos Infraconstitucionais do Financiamento da Política de Assistência

[24] Pós-doutorado em Direito pela USAL. Pós-doutorado em Direito pela POSCOHR. Doutora em Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUCSP. Doutora em Direito das Relações Sociais pela PUCSP. Mestra em Direito das Relações Sociais pela PUCSP. Editora da Revista da DPU. Membra da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social – ABDSS. Defensora Pública Federal..

Social. 3.3 Breve Análise Sobre Certas Questões do Direito Financeiro Para o Custeio da Seguridade Social 3.4 Alguns Desafios sobre o Custeio da Política de Assistência Social e a Sustentabilidade do Sistema do Sistema de Proteção Social. 4. Conclusão. 5. Referências.

## 1. Introdução

Com início na discussão sobre a origem de novas fontes de financiamento da Seguridade Social, este artigo busca contemplar as perspectivas e os desafios do custeio da política de Assistência Social no Brasil contemporâneo, à luz de breves considerações históricas.

Nesse contexto, não se pode perder de vista o tripé da Seguridade Social brasileira, composto por três subsistemas: a Previdência, subdividida em Previdência Social, Regime Próprio e Previdência Complementar; a Saúde; e a Assistência Social.

Importa salientar que a insuficiência de trabalho acadêmico atual acerca do tema e a grande repercussão social, com importância para o Brasil, fundamentam a relevância deste estudo.

Nesse sentido, assentado em metodologia sistemática, com dispositivos de investigação bibliográfica e documental, o trabalho pretende problematizar e detectar o que há viabilizado no ordenamento normativo brasileiro, tanto à altura da Constituição Federal de 1988, como no que tange às regras infraconstitucionais, que providenciam ideias para o debate, no contexto do Brasil contemporâneo e no mundo.

Como conclusão, foi possível observar que a sustentabilidade do sistema de proteção social pode ser realizada pela busca da efetividade das regras em vigor e pelo desenvolvimento de novas fontes de financiamento para a proficuidade dos orçamentos públicos em prol das pessoas, em um cenário de riscos globais, incertezas, desequilíbrios estruturais do mercado de trabalho e novas incapacidades sociais, prevenindo, dessa maneira, um real retrocesso, com a migração dos sujeitos de direito para o subsistema da Assistência Social, que é política de Seguridade Social não contributiva e que provê os mínimos sociais.

## 2. O panorama constitucional do custeio da seguridade social no Brasil e novas fontes

Com a finalidade de se introduzir a temática relacionada com o cenário constitucional do custeio da Seguridade Social no Brasil contemporâneo e sobre novas fontes de financiamento, é importante ressaltar que, no Brasil, a Seguridade Social é constituída por três subsistemas: a Previdência, subdividida em Previdência Social, Regime Próprio e Previdência Complementar; a Saúde; e a Assistência Social.

Sobre o conceito de sistema, Wagner Balera define que:

> De fato, por sistema devemos entender o "*nexo*, uma reunião de coisas ou conjunto de elementos, e *método,* um instrumento de análise. É o aparelho teórico mediante o qual se pode estudar logicamente a realidade, que não a sistemática". Para que o nexo não se esgarce, para que não perca a consciência interna que permite ao direito movimentar a vida social, o sistema é dotado de um centro de gravidade representado pelos valores e princípios constitucionais que lhe servem de suporte. [25]

Esse conjunto organiza o repertório (regras) na estrutura (sistema), perfazendo esse sistema de seguridade como um conjunto político e econômico que se entrelaça com políticas sociais.[26]

Surgem três partes do sistema brasileiro da Seguridade Social: a Saúde; a Assistência Social; e a Previdência Social, subdivida em regime de Previdência geral, destinado aos trabalhadores em geral; Previdência do regime próprio dos servidores públicos, nos termos da Lei 8212/91, e Previdência Privada.

O sistema brasileiro de Seguridade Social, segundo Wagner Balera, integra os objetivos, o ambiente, o conceito, a forma de implementar, os recursos e os componentes. [27]

Depreende-se que a Assistência Social é um dos subsistemas da Seguridade Social.

Wagner Balera pondera que seguridade no Brasil é "o conjunto de medidas constitucionais de proteção dos direitos individuais e coletivos

[25] BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social. 8. ed., São Paulo: LTr, 2016, p. 12.
[26] BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social. 8. ed., São Paulo: LTr, 2016, p. 146-154.
[27] BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social. 8. ed., São Paulo: LTr, 2016, p. 146-154.

concernentes à saúde, à previdência e à assistência social", pois a seguridade social terá duas vias de acesso aos problemas sociais: a via previdenciária, no seguro social, e a via assistencial, constituída por dois instrumentos de atuação: o sistema da saúde e o sistema da assistência social, a qual prevê atenções hierarquizadas e operadas por serviços e benefícios. [28]

A partir dessas premissas, por preferência metodológica, este trabalho priorizará a análise do subsistema da Assistência Social.

Inicialmente, em termos constitucionais vigentes, é determinado que a Seguridade Social, em seus três subsistemas, deve ser financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, por meio de recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das diversas contribuições sociais. Nesse sentido, como produto da participação social nesse processo constituinte, foi feita a escolha da ponderação entre a adoção de um modelo de desenvolvimento econômico e um regime de proteção social.[29]

Em verdade, a partir do século XIX, iniciaram-se movimentos de constitucionalismo dos direitos econômicos e sociais. A mudança gerada pelas novas correntes não negava a importância dos direitos individuais, contudo reclamava pela complementação desses direitos. Surgiram então os direitos constitucionais que exigem a presença dinâmica do Estado.

Cumpre observar sobre o constitucionalismo social da Europa do século XIX, que os movimentos socialistas ganharam apoio popular nos seus

[28] BALERA, Wagner. Noções Preliminares de Direito Previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 72.

[29] Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social III - sobre a receita de concursos de prognósticos. IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar V - sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar. BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 20 jun. 2024. Não se pode perder de vista que a Emenda Constitucional 20/1998, que modificou o sistema de previdência social, estabeleceu normas de transição e deu outras providências, alargando o conceito contido na CF/88, para incluir a receita ou o faturamento, no art. 195, I. BRASIL, Emenda Constitucional 20/ 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm Acesso em: 21 jun.2024.

ataques ao modo de produção capitalista. Expoentes surgiram como Proudhon, Karl Marx, Engels, August Bebel. Além disso, a Revolução Russa de 1917 estimulou novos avanços na defesa da igualdade e justiça social.

É de ser relevada a introdução dos chamados direitos sociais que surgiram em várias Constituições, sendo pioneiras a Constituição do México, de 1917; a da República da Alemanha, também chamada de República de Weimar, de 1919 e, no Brasil, a Constituição de 1934.

Na contemporaneidade, é possível considerar a Constituição como uma estrutura sistêmica aberta, composta por valores, princípios e regras.

Sobre a hierarquia das normas, Wagner Balera destaca que o universo jurídico é composto por três tipos de normas: os valores, os princípios e as regras: enquanto os valores se situam em esfera axiológica, que apreende a realidade como algo bom, os princípios e regras estão ubicados no âmbito deontológico, que institucionaliza a realidade como algo devido (dever ser). [30]

Nesse quadro, a estrutura do sistema jurídico é composta por valores (pressuposto), que surgem antes, como principal causa de justificação, por princípios e por regras.

Paulo Bonavides, por sua vez, com relação aos três tipos de norma do universo jurídico, desenha a tríade normativa:

> (...) fornece, por isso mesmo, os critérios e meios interpretativos de que se necessita para um mais amplo acesso à tríade normativa – regra, princípio e valor – que tanta importância possui para penetrar e sondar o sentido e a direção que o Direito Constitucional toma tocante à aplicabilidade imediata de seus preceitos.[31]

Nessa linha do tempo, entre avanços e retrocessos, a vigente Constituição de 1988, como já mencionado neste trabalho, foi produto da participação social com adesão a um modelo de desenvolvimento econômico e um regime de proteção social.

---

[30] BALERA, Wagner. Valores e Seguridade Social. In. Previdência: entre o direito social e a repercussão econômica no século XXI. FOLMANN, Melissa. (Coord.). Curitiba: Juruá, 2009, p. 361.

[31] BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 284.

Dessa feita, a opção constituinte determinou que a Seguridade Social fosse incluída na Constituição Federal de 1988 (CF/88), como direito social, e na Ordem Social, nos seguintes termos:

> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária
> DA ORDEM SOCIAL Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas [32]

Na mesma esteira de verificação, o art. 195 da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre o financiamento da Seguridade Social e sobre a possiblidade de criação de novas fontes de custeio, na medida em que, para que o sistema de proteção social possa se adequar e enfrentar os novos desafios relacionados com os novos riscos sociais, há que se refletir sobre a criação de novas procedências:

> Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais § 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.
> Art. 154. A União poderá instituir: I- mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição. [33]

[32] BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2024.
[33] BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 20 jun. 2024.

No tocante aos novos riscos globais, Ulrich Beck aponta o princípio da previsão mediante prevenção e o empenho em antecipar e evitar riscos cuja existência ainda não está provada. Para ele, há três níveis de agrupamentos: (a) espacial: os novos riscos estendem-se além das fronteiras territoriais; (b) temporal: esses novos riscos têm um grande período de permanência, exemplo disso são os resíduos nucleares, assim, suas consequências futuras não podem ser determinadas e limitadas de forma confiável; (c) social: eles resultam de processos complexos que desencadeiam efeitos de largo alcance, suas causas e consequências não podem ser determinadas com precisão, como exemplo a crise financeira. [34]

Impende destacar o entendimento de Wagner Balera sobre as novas fontes de financiamento: "Dependerá da inventiva do legislador complementar (art. 195, § 4º, combinado com o art. 154, I, da Constituição Federal) a elaboração de novas fontes de custeio que, de futuro, serão indispensáveis à expansão do sistema protetivo". [35]

Cabe ressaltar que a Carta Política de 1988 exige a edição de lei complementar para a instituição de outras fontes de custeio para a Seguridade Social, desde que não previstas, também nominadas de contribuições previdenciárias residuais.

Além desse aspecto, é relevante observar a necessidade do cumprimento do determinado no art. 154, I, da CF, de 1988: mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição, isto é, não podem ser criadas contribuições com fato gerador ou base de cálculo iguais a de contribuições já concebidas.

Por fim, especificamente sobre o art. 195, parágrafo 4º, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem jurisprudência que merece ser destacada. À guisa de exemplo, a possibilidade de criação de PIS/PASEP por medida provisória convertida em lei e autorizada pelo art. 239 da CF/88. [36]

---

[34] BECK, Ulrich. La sociedad del riesgo mundial: en busca de la sociedad perdida. Trad. Rosa S. Carbó. Barcelona: Paidós Ibérica, 2008, p. 83-85

[35] BALERA, Wagner. Reflexões sobre o sistema previdenciário brasileiro. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2803 . Acesso em: 07 out. 2013.

[36] Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP). Medida provisória. Superação, por sua conversão em lei, da contestação do preenchimento dos requisitos de urgência e relevância. Sendo a contribuição expressamente autorizada pelo art. 239 da Constituição, a ela não se opõem as restrições constantes dos arts.

## 3. A perspectiva do financiamento da política de assistência social

Para analisar o tema deste trabalho sobre novas fontes de custeio da Seguridade Social, com o objetivo de adequar e de enfrentar o sistema de proteção social aos novos riscos globais, e breves considerações sobre certos desafios do financiamento da política de Assistência Social, passa-se à apreciação da perspectiva do financiamento da política de Assistência Social, à luz de características constitucionais e infraconstitucionais.

Esse contexto é relevante sobretudo porque, de acordo com o Relatório 2024 da OIT sobre perspectivas incertas, os dados-chave do mercado de trabalho que estão por detrás das manchetes e o que se revela é motivo de grande preocupação. Os desequilíbrios observados parecem não fazer simplesmente parte da recuperação da pandemia, mas são estruturais.

> Os desafios detectados em termos de mão de obra constituem uma ameaça tanto para os meios de subsistência individuais como para as empresas e é essencial que os enfrentemos de forma eficaz e rápida. A queda do nível de vida e a fraca produtividade, combinadas com uma inflação persistente, criam as condições para uma maior desigualdade e prejudicam os esforços para alcançar a justiça social. E sem mais justiça social, nunca teremos uma recuperação sustentável. [37]

Diante desse cenário de riscos planetários, de incertezas, de desequilíbrios estruturais do mercado de trabalho e das novas incapacidades sociais, que a insustentabilidade do sistema de proteção social, especialmente da Previdência Social, importará em um verdadeiro retrocesso, com a possibilidade de migração da pessoa humana para o subsistema da Assistência Social.

154, I, e 195, § 4º, da mesma Carta. [ADI 1.417, rel. min. Octavio Gallotti, j. 2-8-1999, P, *DJ* de 23-3-2001.] = RE 432.413 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-10-2010, 1ª T, *DJE* de 23-3-2011. BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=195. Acesso em: 21 jun.2024.

[37] OIT Organização Internacional do Trabalho. Perspectivas Sociais e de Emprego no Mundo. Tendências 2024. Disponível em: https://www.ilo.org/pt-pt/resource/news/perspetivas-sociais-e-de-emprego-no-mundo Acesso em 29 jun.2024.

## 3.1 Aspectos constitucionais do financiamento da política de assistência social

Em seguida ao parecer sobre o cenário constitucional do custeio da Seguridade Social no Brasil e sobre novas fontes de financiamento para o enfrentamento dos novos riscos mundiais, transcorre-se ao panorama constitucional do financiamento da política de Assistência Social.

Apenas como introdução histórica, uma vez que a Assistência Social privada, animada pela caridade, foi a primeira manifestação de Seguridade Social e que, por essa razão, não pode ser considerada como manifestação jurídica, é descrita por Alexandre Monnier em sua obra "A história da assistência nos tempos antigos e modernos", de 1856, com uma exposição sobre a assistência privada e com uma importante diferenciação sobre o direito e o dever. [38]

Monnier assevera que o direito, em primeiro lugar, é uma obra humana que acomoda e rege diferentes relações e interesses contrários. Nesse sentido, a lei é o caminho pelo qual se busca a harmonização dessas relações e a limitação do domínio do homem.

Após realizado esse breve incurso histórico, como destaca Wagner Balera: a assistência privada foi a primeira manifestação de seguridade social e foi animada pela caridade, como caridade religiosa, então não pode ser considerada uma manifestação jurídica. Nesse quadro, é na assistência pública que a legislação encontra fórmula para modelar certos direitos. [39]

No decorrer de um longo caminho histórico da humanidade, passando inclusive pela fase da Revolução Francesa até os dias atuais, a Assistência Social vem conquistando sua transformação de mera caridade pública para responsabilidade do Estado com caráter laico, como um direito da pessoa humana a essa Assistência Social. [40]

Aldaíza Sposati observa que a Assistência Social é uma política de Estado com regulação social tardia e frágil na efetivação dos direitos sociais, principalmente pela vivência de processos ditatoriais agravados pela sua duração e travamento da maturação democrática da sociedade. Por essa razão,

[38] MONNIER, Alexandre. Histoire de L'assistance dans les temps anciens et modernes. Paris: Librairie de Guillaumin et C. 1856, p. 2-4.
[39] BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social. 8. ed., São Paulo: LTr, 2016, p. 106.
[40] SANTOS, Denise Tanaka dos. As ações governamentais de assistência social: o contexto do artigo 204 da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 11.

deve-se buscar o fortalecimento desse direito social como uma política pública. [41]

Como já assinalado, a Constituição Federal de 1988 estabelece que a Seguridade Social, nela incluído o subsistema da Assistência Social, como um direito constitucional social conquistado, deve ser financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, por meio de recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além das diversas contribuições sociais.

Nesse sentido, o financiamento das ações da Assistência Social no âmbito do sistema de Seguridade Social é, para Wagner Balera, o instrumental financeiro apto a dar sustentação ao sistema. [42]

O financiamento é um instituto essencial para que as ações da Assistência Social se concretizem; sem financiamento, não há ações governamentais em benefício dos destinatários desse subsistema. [43]

Financiamento é o ato de financiar, de prover às despesas, de custear. Financiar é uma palavra de origem latina que significa notadamente meta ou alvo, já o termo finanças tem origem francesa e significava pagamento. No âmbito da relação entre o Estado e a sociedade, para custear as ações estatais, todos esses itens estão umbilicalmente relacionados à tributação.[44]

A tributação é um campo amplo e antigo de debates e de embates. De acordo com um giro histórico, esse tema é palco de destaque desde a Carta Magna de 1215. Esse documento de conquista da pessoa humana surgiu como um acordo entre João sem Terra, rei da Inglaterra, e os barões do Rei. João precisava de dinheiro, especialmente para custear as guerras, arrecadando dos barões esses custos. Contudo, os barões reagiram e buscaram a derrubada do rei, inclusive com a intermediação da Igreja. Surgiu assim esse documento que entre outras foi um acordo sobre tributação que é indissociável do movimento constitucional e das conquistas dos direitos fundamentais. [45]

---

[41] SPOSATI, Aldaíza. A gestão da assistência social na cidade de São Paulo. *In.* Revista de Administração Pública/RAP. Rio de Janeiro, 30 (3) : 505-573, maio/junho, 2005.
[42] BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social. 8. ed., São Paulo: LTr, 2016, p. 24.
[43] SANTOS, Denise Tanaka dos. As ações governamentais de assistência social: o contexto do artigo 204 da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 303.
[44] SANTOS, Denise Tanaka dos. As ações governamentais de assistência social: o contexto do artigo 204 da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 300.
[45] SANTOS, Denise Tanaka dos. As ações governamentais de assistência social: o contexto do artigo 204 da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 300-301.

Assim, os direitos conquistados nos documentos internacionais ao longo da história representam o patrimônio de conquistas da pessoa humana, especialmente para o tema deste trabalho sobre novas fontes de custeio da Seguridade Social e breves considerações sobre alguns desafios do financiamento da política de Assistência Social.

Por essa razão, é imperiosa a apresentação dessas linhas acerca do financiamento da Assistência Social inserido no sistema da Seguridade Social como parte integrante das diretrizes constitucionais contidas no art. 204 da Constituição Federal de 1988.

No âmbito constitucional brasileiro, o fundamento normativo para o estudo do financiamento das ações de Assistência Social consiste basicamente na Constituição Federal, nos arts. 195, 203 e 204, 165 a 169. [46]

A Constituição Federal de 1988 determina no art. 204, *caput*, que as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes:

> Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
> Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: § 4º A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I. § 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. [47]

Rosemeire Scatena define financiamento da política de Assistência Social como uma atividade social, produto de práticas sociais de homens reais,

---

[46] SANTOS, Denise Tanaka dos. As ações governamentais de assistência social: o contexto do artigo 204 da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 301-302.
[47] LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Das Despesas com a Seguridade Social. Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17 (princípio da contrapartida). BRASIL, Lei complementar 101/2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 21 jun.2024.

inseridos em determinadas instituições hegemônicas, complexas e contraditórias, resultantes da interligação entre infraestrutura e superestrutura, onde a primeira é determinante e a segunda é determinada, mas que não se resume a um mero reflexo desse modo de produção.

> Ao conceber o financiamento da Assistência Social como atividade social, afirmo que é um processo ativo e não mero reflexo das determinações econômicas e, é um processo ativo porque não são relações isoladas entre "ordens" separadas que constituem a atividade humana. São múltiplos os elementos que conformam essa atividade: jurídicas, políticas, culturais, ideológicas entre outras, que são interligadas e indissolúveis. [48]

Não se pode olvidar as palavras de Wagner Balera, no sentido de que a I Conferência Nacional de Assistência Social resultou definido o porcentual que no orçamento da Seguridade Social deve tocar ao setor 5%. Essa deliberação que deveria ser vinculante ao Poder Executivo jamais foi observada. [49]

> É necessário, pois, que seja intensificada a movimentação da comunidade, conforme deliberou a III Conferência Nacional de Assistência Social, para que se conclame o Congresso a votar a Proposta de Emenda Constitucional n. 431, de 2001, que impõe a destinação de 5% dos recursos do Orçamento da União Federal, dos Estados, Distrito Federal e Municípios para custeio da assistência social, mediante acréscimo de dois parágrafos ao art. 204 da Lei Suprema. [50]

Convém observar que a Constituição Federal foi alterada pela Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003, no sentido de incluir o parágrafo único do art. 204 o qual faculta aos Estados e ao Distrito Federal vincular o programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida:

> Art. 204. Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de I - despesas

[48] SCATENA, Rosemeire. A opacidade do financiamento da política de assistência social no ciclo orçamentário em governos locais: algumas questões para o debate. Tese de doutorado. São Paulo: PUC, 2006, p. 76.
[49] BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social. 8. ed., São Paulo: LTr, 2016, p. 109.
[50] BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social. 8. ed., São Paulo: LTr, 2016, p.109.

> com pessoal e encargos sociais; II - serviço da dívida; III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.[51]

Finalmente, sobre os parâmetros constitucionais do financiamento da política de Assistência Social, há que se ponderar dois pontos: o primeiro, que trata da responsabilidade do Estado brasileiro, no sentido da erradicação da pobreza, nos termos do art. 3º, da Carta de 1988, que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.[52]

De outra banda, o segundo ponto aborda a crise do sistema, com a devida observância do princípio da contrapartida, nos termos constitucionais, no art. 195: § 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

Wagner Balera adverte que "é até certo ponto paradoxal que a seguridade social brasileira, ainda tão deficiente e repleta de lacunas, não possa desenvolver aperfeiçoada linha de benefícios ou criar serviços sociais mais modernos". [53]

Balera [54] aponta que a solução desse paradoxo não está no elenco dos benefícios ou dos serviços, que se ajustam ao modelo internacional da Norma Mínima de 1952 [55], mas em incompreensíveis distorções de tratamento fiscal que impedem a redução de desigualdades econômicas e sociais. Para ele, quanto maior o risco, maior deve ser a alíquota, como sendo a diretriz constitucional que deve se concretizar em cada contribuição do empregador, a fim de tornar mais conformes com a equidade as bases de financiamento do sistema. [56]

---

[51] BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 20 jun. 2024.
[52] SANTOS, Denise Tanaka dos. As ações governamentais de assistência social: o contexto do artigo 204 da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 306.
[53] BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social. 8. ed., São Paulo: LTr, 2016, p.40.
[54] BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social. 8. ed., São Paulo: LTr, 2016, p.40.
[55] Wagner Balera explica que a Norma Mínima é denominação conhecida na Convenção n. 102, de 1952, estabelecida pela Organização Internacional do Trabalho – OIT, que estabelece o quadro referencial das prestações que qualquer sistema deve oferecer para poder classificar-se como sendo de seguridade social.
[56] CF, art. 195, § 9º As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

## 3.2 Aspectos infraconstitucionais do financiamento da política de assistência social

Verificados quaisquer delineamentos constitucionais do financiamento da política de Assistência Social, surge o pensamento sobre determinados pontos infraconstitucionais desse custeio.

No âmbito da legislação brasileira, o fundamento normativo para o estudo do financiamento da política de Assistência Social consiste basicamente na Constituição Federal de 1988, como visto no item anterior, e na legislação infraconstitucional, tais como na Lei de Custeio Lei 8.212/91, na Lei Orgânica da Assistência Social, na Lei Complementar 101/00, na Lei 9.604/98, na Lei 4.320/64, na Lei 8.666/93, na Lei 9.720/98, na Lei 10.028/00, na Lei 10.180/01, nas leis ordinárias PPA; PLDO, Lei 14.791/23 (LDO 2024), na Lei 14.822/24 (LOA 2024), no Decreto 7.788/12, nas Resoluções do CNAS/ MDS, PNAS, e NOB/SUAS. [57]

Nesse contexto, alinhada às determinações constitucionais, a Lei 8.212/91 estabelece normas sobre o financiamento da Seguridade Social. [58]

Quanto à Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Aldaíza Sposati assevera que "a menina LOAS", sob a influência dos ingleses (bem-estar social) e dos franceses (solidariedade e proteção social), como acordo entre sociedade, Estado e o mercado, na metade década de quarenta, após II Guerra Mundial, e como representação de cidadania para todos, somente chegou ao Brasil na Constituição Federal de 1988 e no Anteprojeto de lei, de assistência como direito à cidadania (art. 6º da CF), pretendendo não ser um substitutivo do salário, mas um complemento dele. [59]

---

[57] SANTOS, Denise Tanaka dos. As ações governamentais de assistência social: o contexto do artigo 204 da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 306.

[58] Nesse sentido, a Lei 8.212/91: Art. 10. A Seguridade Social será financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos do art. 195 da Constituição Federal e desta Lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais. Art. 11. No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social é composto das seguintes receitas: I - receitas da União; II - receitas das contribuições sociais; III - receitas de outras fontes. Parágrafo único. Constituem contribuições sociais: a) as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço; b) as dos empregadores domésticos; c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição; d) as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro; e) os incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos. BRASIL, Lei 8.212, de 24 de julho de 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm Acesso em: 10 fev.2025.

[59] SPOSATI, Aldaíza. A menina LOAS: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004, p. 71.

Sposati ilustra que a novidade foi a implantação dos conselhos e dos fundos municipais e as reordenações institucionais que se instalaram em todos os cantos do Brasil e hoje são as principais forças moleculares de mudança que é pouco considerada como patrimônio da política pública de assistência social. [60]

De acordo com Denise Tanaka dos Santos, em realidade, o que está acontecendo com "a menina LOAS", nesses 30 anos, é que ela está passando por inúmeras alterações, buscando se tornar a "mulher LOAS", assumindo cada vez mais um papel de grande relevância no Brasil, entre avanços e retrocessos, buscando consagrar o Direito à Assistência Social como Direito Humano, à luz da ciência jurídica e da jurisprudência.[61]

Nessa linha, consigne-se que o desenho infraconstitucional sobre Assistência Social deve atentar ao art. 1º da Lei Orgânica da Assistência Social: "Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas." [62]

Os princípios da Seguridade Social são aplicáveis à Assistência Social, uma vez que esta representa um subsistema daquela, como já demonstrado. A Assistência Social está inserida no sistema da Seguridade Social, como um subsistema, e por essa razão os princípios da Seguridade Social são a ela aplicáveis, no que couber, e com as devidas ponderações

Nesse sentido, importa salientar alguns princípios infraconstitucionais da Assistência Social contidos na Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, com as alterações trazidas pela Lei 12.435, de 6 de julho de 2011.

> Dos Princípios Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

---

[60] SPOSATI, Aldaíza. A menina LOAS: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004, p. 71.

[61] SANTOS, Denise Tanaka dos. O Cenário da Assistência Social Brasileira Contemporânea e do Artigo 20 da "Mulher LOAS": 30 Anos da Lei Orgânica da Assistência Social. Revista Brasileira de Direito Previdenciário. Ano XIII, n. 75, jun-jul 2023.

[62] No mesmo sentido: Art. 2º A assistência social tem por objetivos: e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. BRASIL, Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm Acesso em 05 abr.2024.

> I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
> II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas (...) [63]

Sobre os princípios, Canotilho ensina que "existem certos princípios designados por princípios estruturantes, constitutivos e indicativos de ideias directivas básicas de toda a ordem constitucional. São as traves-mestras jurídico-constitucionais do estatuto jurídico do político". [64]

Ana Paula de Barcellos, por sua vez, indica que: "Eficácia jurídica é o atributo associado aos enunciados normativos e consiste naquilo que se pode exigir, judicialmente se necessário, com fundamento em cada um deles". [65]

Sobre o princípio da supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica, Potyara A. P. Pereira aponta que, para que a assistência social não se identifique apenas com sua manifestação fenomênica de atenção compensatória e emergencial aos pobres, é importante que ela seja analisada a partir de uma contradição fundamental, qual seja, a coexistência da afluência com a pobreza e, portanto, do princípio da rentabilidade econômica com o princípio da atenção às necessidades sociais em um mesmo modo de produção. [66]

A rentabilidade é regida pela competição e exploração e a atenção à necessidade pela cooperação e justiça distributiva. Portanto, a Assistência Social é componente da Seguridade Social face à compulsão do sistema capitalista em gerar desigualdade e injustiça. Nesse sentido, a rentabilidade estatal não pode ser pilar que justifique a atenção a necessidades sociais de Assistência Social dos que dela necessitam.

Nesse diapasão, a rentabilidade da atividade estatal não deve ser considerada quando se pretende atender às necessidades sociais dos que dela necessitam. Assim, as políticas públicas de todos os níveis de governo, federal, estadual ou municipal, devem priorizar o atendimento dessa população

---

[63] BRASIL, Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm Acesso em 05 abr.2024.
[64] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993, p. 1173.
[65] BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade humana. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, *passim.*
[66] PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A assistência social na perspectiva do direito: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996, p. 33-46.

necessitada, na busca da efetivação dos valores constitucionais consagrados na Carta Política.[67]

Da mesma forma, o princípio da universalização dos direitos sociais deve ser observado para tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas e visa à universalização dos benefícios a toda população necessitada, no sentido de buscar a concretização do bem-estar e da justiça social. Dessa forma, o destinatário da ação assistencial pode, de forma concomitante, ser destinatário de outras políticas públicas, tais como promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas com de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, segundo os objetivos da Assistência Social.

Assinale-se que tais princípios constam também da Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004 em consonância com o disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, a Política Nacional de Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios democráticos:

> I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
> II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas (...) [68]

Em contrapartida, a Norma Operacional Básica NOB/SUAS de 2005, traz como princípio organizativo do SUAS a universalização dos direitos sociais:

> Direção da universalidade do sistema através de: fixação de níveis básicos de cobertura de benefícios, serviços, programas, projetos e ações de assistência social de provisão partilhada entre os entes federativos; garantia de acesso aos direitos socioassistenciais a todos os que deles necessitarem; articulação de cobertura com as demais políticas sociais e econômicas, em especial as de Seguridade Social.[69]

---

[67] SANTOS, Denise Tanaka dos. As ações governamentais de assistência social: o contexto do artigo 204 da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 116-117.
[68] BRASIL, PNAS**.** Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf Acesso em 22 jun.2024
[69] BRASIL, NOB SUAS**.** Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf Acesso em 22 jun.2024.

Ordenado aos aspectos infraconstitucionais do financiamento da política de Assistência Social, em termos do custeio desse subsistema, é interessante a Resolução n. 145, de 2004, que aprovou a Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004.

O Plano Nacional de Assistência Social (PNAS) traz as diretrizes sobre as quais devem se pautar a política e as ações da Assistência Social, enquanto a Norma Operacional Básica (NOB) traduz o PNAS no sentido de viabilizar sua operacionalidade.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o financiamento dos benefícios é feito diretamente aos seus destinatários e o financiamento da rede socioassistencial se dá mediante aporte próprio e repasse de recursos fundo a fundo, bem como de repasses de recursos para projetos e programas considerados relevantes, conforme pactuações nas comissões intergestoras e deliberações nos Conselhos de Assistência Social. [70]

A Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB Suas) determina como instrumentos da gestão financeira e orçamentária do Suas o orçamento da Assistência Social e os fundos de Assistência Social. O orçamento expressa o planejamento financeiro dos serviços e benefícios socioassistenciais e das funções de gestão. Já os fundos de Assistência Social são instrumentos de gestão orçamentária e financeira da União, dos Estados e dos Municípios, nos quais devem ser alocados recursos (receita) destinados à execução dos serviços e benefícios socioassistenciais (despesas). [71]

O financiamento da política de Assistência Social é feito de forma compartilhada entre a União, Estados e Municípios, sendo viabilizado por meio da transferência de recursos regulares e automáticos entre os fundos. Os recursos do orçamento federal são alocados no Fundo Nacional de Assistência Social e repassados para os fundos estaduais e municipais de Assistência Social, assim como dos fundos estaduais para os municipais. [72]

Em consonância com o art. 30 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei Federal nº 8.742, de 1993, constituem requisitos mínimos para

---

[70] BRASIL, PNAS**.** Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf Acesso em 22 jun.2024.

[71] BRASIL, NOB SUAS**.** Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf Acesso em 22 jun.2024.

[72] BRASIL. Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm. Acesso em: 27 jun. 2024.

que estados e municípios recebam recursos referentes ao cofinanciamento federal: conselho de Assistência Social instituído e em funcionamento; plano de Assistência Social elaborado e aprovado pelo conselho de Assistência Social; fundo de Assistência Social criado em lei e implementado; alocação de recursos próprios no fundo de Assistência Social.[73]

Como se nota na NOB Suas, o cofinanciamento federal dos serviços, programas e projetos de Assistência Social no âmbito do Suas pode ser realizado, entre outras formas, por meio dos seguintes blocos de financiamento:

> Art. 56. O cofinanciamento federal de serviços, programas e projetos de assistência social e de sua gestão, no âmbito do SUAS, poderá ser realizado por meio de Blocos de Financiamento. Parágrafo único. Consideram-se Blocos de Financiamento o conjunto de recursos destinados aos serviços, programas e projetos, devidamente tipificados e agrupados, e à sua gestão, na forma definida em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.[74]

Os recursos são destinados a cada bloco mediante o repasse fundo a fundo e devem ser aplicados somente nas ações e serviços a ele relacionados, com exceção dos recursos voltados a acordos e programas específicos e com regulamentação própria.

Por fim, é interessante frisar que no Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, que toma corpo através da proposta de um Sistema Único, a instância de financiamento é representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo.

No âmbito federal, o Fundo Nacional, criado pela LOAS e regulamentado pelo Decreto nº 1605/95, tem o seguinte objetivo de proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social (art. 1º, do Decreto nº 1605/95).

---

[73] BRASIL, Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm Acesso em 05 abr.2024.

[74] BRASIL, NOB SUAS. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf Acesso em 22 jun.2024.

## 3.3 Breve análise sobre certas questões do direito financeiro para o custeio da Seguridade Social

Em consonância com os parâmetros constitucionais e infraconstitucionais do financiamento da Seguridade Social e de seu subsistema, a Assistência Social, é de rigor uma sintética perquirição sobre o direito financeiro e nele inseridos quaisquer esquemas sobre o orçamento e as leis orçamentárias.

Inicialmente, convém ressalvar que o direito financeiro e as leis orçamentárias, incluindo a lei orçamentária anual, englobam o orçamento da Seguridade Social.

Regis Fernandes de Oliveira aponta que o direito financeiro trata da atividade financeira do Estado. Enquanto a ciência das finanças fornece os meios e dados para que o legislador tome decisão política, o direito financeiro trabalha sobre o dado posto, isto é, sobre a norma editada, buscando compreendê-la e aplicar as consequências jurídicas pretendidas. Dessa maneira, o autor conceitua direito financeiro como o estudo da atividade financeira do Estado enquanto encapada pela norma jurídica. [75]

As normas gerais do direito financeiro, como normas jurídicas, refletem os princípios e os instrumentos de planejamento que são as leis orçamentárias: PPA, LDO e LOA.

Nesse contexto, a competência é concorrente dos entes públicos, nos termos da Constituição Federal de 1988. À União compete legislar sobre normas gerais:

> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.[76]

Dentro do direito financeiro, uma questão de destaque é o orçamento. Regis Fernandes de Oliveira define orçamento como um instrumento pelo qual o Estado atua sobre a economia, fixando objetivos a serem atingidos. Além

[75] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Manual de direito financeiro. 5ª. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 22-24.
[76] BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 20 jun. 2024.

disso, o orçamento apresenta aspectos políticos, econômicos, técnicos e jurídicos. Politicamente, revela desígnios sociais e regionais, na destinação de verbas; economicamente, manifesta a atualidade econômica; tecnicamente, envolve o cálculo de receitas e despesas; e juridicamente, atende às normas constitucionais e legais. Quanto à natureza jurídica do orçamento, ele é uma lei em sentido formal, lei ordinária e temporária. [77]

Wagner Balera ensina que a Carta Política de 1988 declara que os setores da seguridade social estarão contemplados por orçamento próprio:

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.[78]

Para o autor, na distribuição de recursos deve haver o planejamento com a proposta orçamentária no plano plurianual de investimento. A cada ano, o governo deve apresentar a lei de diretrizes orçamentárias que fixa metas e prioridades para o sistema de seguridade social. [79]

Beatriz Augusto de Paiva demonstra que a organização do orçamento público, na forma de sistema integrado, exige a superação de algumas lacunas e ambiguidades ainda presentes na legislação federal, especialmente no que se refere à adoção de categorias comuns, ao conteúdo e à amplitude dos instrumentos do sistema orçamentário, bem como às formas de articulação com os demais entes da federação, uma vez que esta sistemática de planejamento e orçamentação serve de referência aos estados e municípios, igualmente.

> Para assegurar recursos para a política de assistência social é preciso, pois, determinar desde o PPA os programas prioritários que organizarão as ações a serem desenvolvidas no âmbito do sistema de direitos da assistência social, num esforço de tradução do campo político programático em medidas concretas de políticas públicas especialmente voltadas para o combate dos processos de exclusão socioeconômica e de provimento dos

[77] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Manual de direito financeiro. 5ª. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 88-90.
[78] BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 20 jun. 2024.
[79] BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social. 8. ed., São Paulo: LTr, 2016.

> mínimos sociais garantidores das necessidades básicas da população demandatária. [80]

Em síntese, os princípios fundamentais orçamentários são os que seguem, apesar da previsão de outros princípios: a) princípio da universalidade, que inclui todas as receitas e despesas que devem estar previstas na lei orçamentária; b) princípio da anualidade, que é atualizada a cada ano; c) princípio da exclusividade, que dispõe sobre a impossibilidade de conter dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação de despesa; d) princípio da unidade, pois se trata de um único documento; e) princípio da não afetação com a não vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, com as ressalvas previstas; há ainda a previsão de outros princípios, tais como o da especificação, programação, legalidade, sinceridade, clareza etc. [81]

Para Marcos Sergio de Souza, o processo orçamentário representa um conceito central, em uma realidade através da qual as políticas são convertidas em ações. Nessa acepção, o orçamento público tem a função precípua de traduzir os objetivos políticos, econômicos e sociais do governo em programas e ações concretas do setor público, a partir de uma determinada estrutura de receitas.

> O orçamento é muito mais que um mecanismo através do qual o Poder Público planeja, administra e executa suas receitas e despesas; o orçamento é, na realidade, o instrumento mediante o qual uma dada correlação de ações concretas e de direcionamento do setor público. [82]

De igual maneira, Adriano Borges Domingos da Silva assevera que o orçamento público, mais do que uma lei ou mera demonstração de relação entre receitas e despesas, constitui um espaço de luta política por acesso à riqueza socialmente produzida. O entendimento desses conceitos e fundamentos orçamentários é primordial para a criação, cada vez mais, de espaços, no fundo

[80] PAIVA, Beatriz Augusto de. A política de financiamento da assistência social: a imprecisa tradução da LOAS. Tese de doutorado. São Paulo: PUC, 2003, p. 265.
[81] OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Manual de direito financeiro. 5ª. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 93-94.
[82] SOUZA, Marcos Sergio de. Financiamento indireto da seguridade social. Dissertação de mestrado. São Paulo: PUC, 2005, p. 140-141.

público, para o financiamento dos direitos sociais coletivos, por isso esse debate deve se dar com a maior transparência possível. [83]

Nesse diapasão, resta claro que o orçamento é um ponto central de embates entre as partes interessadas, especialmente nas definições e concretizações das ações do Estado, entre elas, a política de Assistência Social. Ademais, o orçamento faz parte do controle social, tanto do Poder Legislativo, que autoriza os gastos do Poder Executivo, como da sociedade, por intermédio de sua necessária e efetiva participação popular.

Relativamente às leis orçamentárias, cumpre assinalar que se trata de instrumentos de planejamento: o PPA, a LDO e a LOA. Em consonância com a Constituição Federal de 1988, art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.[84]

O plano plurianual, nos termos da Carta Política vigente, representa o desdobramento do orçamento-programa que define o planejamento das atividades do poder público: § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.[85]

Da mesma forma, a lei de diretrizes orçamentárias está definida na Constituição vigente e inclui as metas e prioridades do governo federal: § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.[86]

---

[83] SILVA. Adriano Borges Domingos da. O financiamento da assistência social no governo do Estado de São Paulo: período de 2004 a 2012. Dissertação de mestrado. São Paulo: PUC, 2014, p. 67.

[84] BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 20 jun. 2024.

[85] BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 20 jun. 2024.

[86] BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 20 jun. 2024.

Por derradeiro, a lei orçamentária anual engloba o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social, à luz dos princípios da unidade e da exclusividade [87]

Além desse aspecto, saliente-se que incumbe aos Conselhos de Assistência Social a discussão de metas e prioridades orçamentárias, no plano das leis orçamentárias:

> NOB/SUAS FISCALIZAÇÃO DOS FUNDOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PELOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
> Art. 84. Parágrafo único. É responsabilidade dos Conselhos de Assistência Social a discussão de metas e prioridades orçamentárias, no âmbito do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, podendo para isso realizar audiências públicas.[88]

Pelo exposto, observa-se que esses conceitos orçamentários são importantes para a elaboração do orçamento público que, como exibido anteriormente, é um instrumento pelo qual o Estado atua sobre a economia e é através desse instrumento que se fixam os objetivos a serem atingidos pelo Estado para a concretização das suas ações, em especial, da política de Assistência Social.

## 3.4 Alguns desafios sobre o custeio da política de assistência social e a sustentabilidade do sistema de proteção social

Em virtude dessas considerações, no que diz respeito ao tema deste trabalho, isto é, novas fontes de custeio da Seguridade Social e breves

---

[87] CF, art. 165, § 5º, da Constituição Federal: A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. CF, art. 195. § 2º A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos. LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993. Art. 19. Compete ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social: IV - elaborar e encaminhar a proposta orçamentária da assistência social, em conjunto com as demais da Seguridade Social

[88] BRASIL, NOB SUAS. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf Acesso em 22 jun.2024.

considerações sobre quaisquer desafios do financiamento da política de Assistência Social, passa-se à verificação da busca da efetividade das normas vigentes.

Como já referido, o custeio da Seguridade Social é financiado por toda a sociedade, de forma direta e indireta, por meio de recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das diversas contribuições sociais. Nesses termos, é possível afirmar que o financiamento direto é realizado por intermédio de um catálogo de contribuições sociais; já o custeio indireto é oriundo do orçamento público dos sujeitos federativos. Além desses aspectos, há a possibilidade de geração de novas fontes.

No que se refere especificamente à busca pela efetividade de normas vigentes do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, que toma corpo através da proposta de um Sistema Único, pode-se delinear uma instância de financiamento representada pelos fundos de Assistência Social nas três esferas de governo. [89]

Assim, o propósito é o de respeitar as instâncias de gestão compartilhada e de deliberação da política nas definições afetas ao financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios componentes do Sistema Único de Assistência Social.

Consentâneo com a diretriz da descentralização e, em convergência com o pressuposto do cofinanciamento, essa rede deve contar com a previsão de recursos das três esferas de governo, em razão da corresponsabilidade que perpassa a provisão da proteção social brasileira.

O financiamento deve ter como base os diagnósticos socioterritoriais apontados pelo Sistema Nacional de Informações de Assistência Social que considerem as demandas e prioridades que se apresentam de forma específica, de acordo com as diversidades e particularidades de cada região ou território, a capacidade de gestão, de atendimento e de arrecadação de cada município/região, bem como os diferentes níveis de complexidade dos serviços,

[89] Os fundos especiais representam a reunião de recursos financeiros para determinadas ações. Nessa medida, os fundos de assistência social, importantes para captação e apoio financeiro aos programas orçamentários e às ações dessa área de atuação, não possuem personalidade jurídica, contudo detém contabilidade própria, e são vinculados ao órgão gestor da assistência social em cada esfera de governo. Devem observar sobretudo as normas de controle, notadamente dos respectivos Conselhos, de transparência e de publicidade dos atos.

através de pactuações e deliberações estabelecidas com os entes federados e os respectivos conselhos. [90]

No entanto, tradicionalmente, o financiamento da política de Assistência Social brasileira tem sido marcado por práticas centralizadas, genéricas e segmentadas, que se configuram numa série histórica engessada e perpetuada com o passar dos anos. Tal processo se caracteriza pelo formato de atendimentos pontuais e, em alguns casos, até paralelos, direcionados a programas que, muitas vezes, não correspondem às necessidades estaduais, regionais e municipais. Tal desenho não fomenta a capacidade criativa destas esferas e nem permite que sejam propostas ações complementares para a aplicação dos recursos públicos repassados. Ainda deve ser ressaltado no modelo de financiamento em vigor, a fixação de valores per capita, que atribuem recursos com base no número total de atendimentos e não pela conformação do serviço às necessidades da população, com a capacidade instalada. Essa orientação, muitas vezes, leva a práticas equivocadas, em especial no que tange aos serviços de longa permanência, que acabam por voltar-se para a manutenção irreversível dos usuários desagregados de vínculos familiares e comunitários. [91]

Outro elemento importante na análise do financiamento tradicional da política de Assistência Social são as emendas parlamentares que financiam ações definidas desarticuladas do sistema descentralizado e participativo. Em âmbito federal, isso ocorre de forma desconexa com as instâncias do sistema descentralizado e participativo. Esse informe decorre, muitas vezes, pela não articulação entre os poderes Legislativo e Executivo no debate acerca da Política Nacional de Assistência Social.[92]

Ao longo dos anos desde a promulgação da LOAS, algumas bandeiras têm sido levantadas em prol do financiamento da Assistência Social, construído sobre bases mais sólidas e em maior consonância com a realidade brasileira.

Juntamente com a busca pela vinculação constitucional de percentual de recursos para o financiamento desta política nas três esferas de governo,

[90] BRASIL, PNAS**.** Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf Acesso em 22 jun.2024

[91] BRASIL, NOB SUAS**.** Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf Acesso em 22 jun.2024.

[92] BRASIL, NOB SUAS**.** Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf Acesso em 22 jun.2024.

figuram reivindicações que, no debate da construção do SUAS, têm protagonizado as decisões do órgão gestor Federal.

Podem ser arrolados, em especial, o financiamento com base no território, considerando os portes dos municípios e a complexidade dos serviços, pensados de maneira hierarquizada e complementar; a não exigência da Certidão Negativa de Débitos junto ao INSS como condição para os repasses desta política; a continuidade do financiamento a cada início de exercício financeiro; o repasse automático de recursos do Fundo Nacional para os Estaduais, do Distrito Federal e Municipais para o cofinanciamento das ações afetas a esta política; o estabelecimento de pisos de atenção, entre outros.

Concomitante a esse processo tem-se operado a revisão dos atuais instrumentos de planejamento público, em especial o Plano Plurianual, que se constitui em um guia programático para as ações do poder público e traduz a síntese dos esforços de planejamento de toda a administração para contemplar os princípios e concepções do SUAS. Essa revisão deve considerar duas realidades que atualmente coexistem: a construção do novo processo e a preocupação com a não ruptura radical com o que vigora atualmente, para que não se caracterize descontinuidade nos atendimentos prestados aos usuários da Assistência Social.

Em conclusão, quanto à avaliação da sustentabilidade do sistema de proteção social, deve ser considerado o plano de custeio da Seguridade Social.

Miguel Hovath Júnior define o plano de financiamento desse sistema como um conjunto de normas que codificam as receitas, estabelecendo o modo como essas receitas serão geridas. Trata-se de uma previsão do dispêndio do sistema da seguridade social, a quantia necessária para pagar as prestações e os gastos da administração desse sistema. Tem um conteúdo de normas e previsões de despesas e receitas estabelecidas com base em avaliações atuariais e destinadas à planificação econômica do regime e seu consequente equilíbrio técnico e financeiro.[93]

Dessa maneira, os fins do plano de custeio são notadamente a planificação econômica do regime e a busca pelo equilíbrio econômico e financeiro do sistema. O plano de custeio consta da Lei 8.212/91, mas, de acordo com Miguel Hovath Júnior, tecnicamente não tem essas características, já que não se baseia em critérios econômicos, demográficos e atuariais. Nosso

[93] HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito Previdenciário. 7. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p.409.

plano de custeio é um rol de contribuições, muitas das quais já existentes no sistema anterior e num rol de verbas orçamentárias.[94]

Sob uma perspectiva histórica, Denise Tanaka dos Santos preconiza que o financiamento da Assistência Social era destinado a ações desarticuladas e, por vezes, até sobrepostas, a vários entes e órgãos distintos. Com a edição da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a previsão de fundos como o FNAS, a aplicação dos recursos destinados à Assistência Social iniciou uma busca para se tornar mais organizada e unificada, bem como mais transparentes, para o controle social do conjunto de receitas e de despesas, destinados especialmente para a concretização das ações de Assistência Social. É importante lembrar que o orçamento e o fundo público tornaram-se palco de disputas sociais, onde cada grupo de interesse disputa esses recursos para a realizar suas ações.[95]

Wagner Balera adverte, contudo, que embora haja três orçamentos, o fiscal, o de investimentos e o da seguridade social, para melhor coordenação, essa tarefa deve competir ao Conselho de Governo essa tarefa. Em termos executivos, esse trabalho deve recair na Câmara de Políticas Sociais e nos diversos organismos governamentais, no âmbito federal. Assim, todo o suprimento de fundos deverá ser autorizado pelo orçamento, verdadeira manifestação de poder que é a decisão dos colégios gestores da seguridade social. Assim, os fundos constituídos são o esteio financeiro do sistema e instrumento de amparo e proteção dos direitos sociais da comunidade. [96]

Conclui-se que a sustentabilidade do sistema de Seguridade Social depende de um plano de custeio, ou seja, uma previsão de gastos para pagamento de prestações e de administração, com base nas normas vigentes. Além disso, estabelece-se a partir de previsões de despesas e receitas, com fundamento em avaliações atuariais, e destinadas à planificação econômica do regime, com consequente equilíbrio técnico e financeiro, baseado em critérios econômicos, demográficos e atuariais.

Não se pode esquecer que a busca da efetividade das normas vigentes e a sustentabilidade do sistema de proteção social, com desafios sobre o custeio

[94] HORVATH JÚNIOR, Miguel. Direito Previdenciário. 7. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p.409.
[95] SANTOS, Denise Tanaka dos. As ações governamentais de assistência social: o contexto do artigo 204 da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 318.
[96] BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social. 8. ed., São Paulo: LTr, 2016, p. 26 - 28.

da política de Assistência Social, dependem da observância da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. O § 1º do artigo 1º da lei determina que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. [97]

Outro ponto de destaque é a Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal.[98]

Em virtude dessas considerações, é possível constatar que, apesar de a lei vigente disciplinar a matéria, há uma necessidade especial de buscar sua efetividade para se apurar, entre outros, a intransparência no financiamento no caso concreto, uma vez que as atividades apostas em lei para a política divergem daquelas que ela deve executar. Os serviços, por exemplo, aparecem como assistência comunitária sem que o Tesouro Nacional possa esclarecer em que tipos de atividades isso ocorre.

Não se pode olvidar que o custeio da Assistência Social, inserido no sistema de Seguridade Social, é o instrumento financeiro capaz de tutelar esse sistema, visando sua sustentabilidade. Essa sustentabilidade pode ser alcançada pela busca da efetividade das normas vigentes e pela criação de novas fontes de financiamento para aplicação dos recursos públicos em benefício dos cidadãos.

Deflui do exposto que, além da busca pela efetividade das normas vigentes para aplicação dos recursos públicos em benefício dos cidadãos, novas fontes de custeio da Seguridade Social podem buscar a adequação e o enfrentamento dos novos riscos globais para prevenir retrocessos sociais.

---

[97] BRASIL, Lei Complementar 101/ 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 26 jun.2024.

[98] BRASIL, Emenda Constitucional 95/ 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm Acesso em: 26 jun.2024.

Em um cenário de riscos planetários, incertezas, desequilíbrios estruturais do mercado de trabalho e novas incapacidades sociais, a insustentabilidade do sistema de proteção social, especialmente da Previdência Social, resultará em um verdadeiro retrocesso, com a migração das pessoas humanas para o subsistema da Assistência Social, que é uma política de Seguridade Social não contributiva e que provê os mínimos sociais.

## 4. Conclusão

No Brasil contemporâneo, a Seguridade Social é composta por três subsistemas: a Previdência, subdividida em Previdência Social, Regime Próprio e Previdência Complementar; a Saúde; e a Assistência Social.

Nessa linha do tempo, entre avanços e retrocessos, a Constituição de 1988, resultado da participação social, adotou um modelo de desenvolvimento econômico e proteção social.

O art. 195 da Constituição Federal de 1988 trata do financiamento da Seguridade Social e da possiblidade de criação de novas fontes de custeio para enfrentar novos desafios sociais.

Oportuno se torna dizer que a Carta Política de 1988 exige a edição de lei complementar para a instituição de outras fontes de custeio para a Seguridade Social, desde que não previstas, também nominadas de contribuições previdenciárias residuais.

De acordo com o Relatório 2024 da OIT sobre perspectivas incertas, os dados-chave do mercado de trabalho que estão por detrás das manchetes e o que se revela é motivo de grande preocupação. Começa a parecer que estes desequilíbrios não fazem simplesmente parte da recuperação da pandemia, mas são estruturais.

A Assistência Social, em nível constitucional, é um direito. No decorrer de um longo caminho histórico da humanidade, passando inclusive pela fase da Revolução Francesa até os dias atuais, a Assistência Social vem conquistando sua transformação de mera caridade pública para responsabilidade constitucional do Estado.

Em seguida, em plano infraconstitucional, o que está acontecendo com "a menina LOAS", nesses 30 anos, é que ela está passando por inúmeras alterações, buscando se tornar "a mulher LOAS", assumindo cada vez mais um papel de grande relevância no Brasil, entre avanços e retrocessos, buscando consolidar o Direito à Assistência Social como Direito Humano.

O texto também menciona a importância dos conceitos orçamentários na elaboração do orçamento público, instrumento pelo qual o Estado atua sobre a economia e define objetivos, em especial, na política de Assistência Social.

Apesar da legislação vigente disciplinar a matéria, há necessidade de buscar a efetividade das normas para garantir a transparência no financiamento e a sustentabilidade do sistema de Seguridade Social.

Portanto, além da busca pela efetividade das normas vigentes, é necessário criar novas fontes de custeio da Seguridade Social para enfrentar os novos riscos sociais e prevenir retrocessos.

Em um cenário de riscos planetários, incertezas, desequilíbrios estruturais do mercado de trabalho e das novas incapacidades sociais, a insustentabilidade do sistema de proteção social, especialmente da Previdência Social, pode levar ao retrocesso, com migração das pessoas para o subsistema da Assistência Social.

## 5. Referências


BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

BALERA, Wagner. **Reflexões sobre o sistema previdenciário brasileiro**. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2803 . Acesso em 07 out. 2013.

BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. 8. ed., São Paulo: LTr, 2016.

BALERA, Wagner. **Valores e Seguridade Social. In. Previdência**: entre o direito social e a repercussão econômica no século XXI. FOLMANN, Melissa. (Coord.). Curitiba: Juruá, 2009.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade humana. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo mundial**: en busca de la sociedad perdida. Trad. Rosa S. Carbó. Barcelona: Paidós Ibérica, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 7.788, de 15 de agosto de 2012**. Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá

outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7788.htm. Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL, **Emenda Constitucional 20 de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm Acesso em: 21 jun.2024.

BRASIL, **Emenda Constitucional 95/ 2016**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm Acesso em: 26 jun.2024.

BRASIL, **Lei 8.212, de 24 de julho de 1991**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm Acesso em: 10 fev.2025.

BRASIL, **Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm Acesso em 05 abr.2024.

BRASIL, **Lei Complementar 101/2000**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 26 jun.2024.

BRASIL, **NOB SUAS.** Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf Acesso em 22 jun.2024.

BRASIL, **PNAS.** Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf Acesso em 22 jun.2024.

BRASIL, **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=195. Acesso em: 21 jun.2024.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 7. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

MONNIER, Alexandre. **Histoire de L'assistance dans les temps anciens et modernes**. Paris: Librairie de Guillaumin et C. 1856, p. 2-4.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social na perspectiva do direito:** crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

OIT Organização Internacional do Trabalho. **Perspectivas Sociais e de Emprego no Mundo**. Tendências 2024. Disponível em: https://www.ilo.org/pt-pt/resource/news/perspetivas-sociais-e-de-emprego-no-mundo Acesso em 29 jun.2024.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Manual de direito financeiro**. 5ª. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

PAIVA, Beatriz Augusto de. **A política de financiamento da assistência social**: a imprecisa tradução da LOAS. Tese de doutorado. São Paulo: PUC, 2003.

SANTOS, Denise Tanaka dos. **As ações governamentais de assistência social**: o contexto do artigo 204 da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SANTOS, Denise Tanaka dos. **O Cenário da Assistência Social Brasileira Contemporânea e do Artigo 20 da "Mulher LOAS"**: 30 Anos da Lei Orgânica da Assistência Social. Revista Brasileira de Direito Previdenciário. Ano XIII, n. 75, jun-jul 2023.

SCATENA, Rosemeire. **A opacidade do financiamento da política de assistência social no ciclo orçamentário em governos locais**: algumas questões para o debate. Tese de doutorado. São Paulo: PUC, 2006.

SILVA. Adriano Borges Domingos da. **O financiamento da assistência social no governo do Estado de São Paulo**: período de 2004 a 2012. Dissertação de mestrado. São Paulo: PUC, 2014.

SOUZA, Marcos Sergio de. **Financiamento indireto da seguridade social**. Dissertação de mestrado. São Paulo: PUC, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS**: um processo de construção da assistência social. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. A gestão da assistência social na cidade de São Paulo. *In.* **Revista de Administração Pública/RAP**. Rio de Janeiro, 30 (3): 505-573, maio/junho, 2005.

# Capítulo 3

# O imposto sobre grandes fortunas como instrumento de financiamento da seguridade social

Fábio Zambitte Ibrahim [99]

**Resumo:** O presente capítulo pretende investigar o potencial esgotamento do atual modelo de financiamento da seguridade social brasileira, agravado pelo envelhecimento populacional e pela crescente desigualdade social, tendo em vista que as formas tradicionais de arrecadação, centradas em contribuições sociais, já não sustentam o sistema de forma eficaz. Como potencial solução das lacunas de financiamento, observa-se a possibilidade de efetivar a tributação por meio do imposto sobre grandes fortunas (IGF). O objetivo geral do estudo é avaliar um novo modelo de arrecadação baseado em uma "nova parafiscalidade", sustentada pelo adimplemento voluntário dos contribuintes detentores de grandes fortunas, aliado a mecanismos de controle social. O modelo proposto, provisoriamente, sugeriria o constrangimento social como remédio – amargo – para uma recuperação célere da saúde da sociedade, antes que seja tarde. De forma alguma busca-se a expropriação de fortunas, mas, ao revés, que o adimplemento seja voluntário e direcionado pelo controle social, de forma conjugada com marcos normativos fixados pelo Poder Público.

**Palavras-chave:** imposto sobre grandes fortunas, financiamento da seguridade social, parafiscalidade, economia comportamental, justiça social.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. As Grandes Fortunas e a Desigualdade Social – Uma Nova Parafiscalidade?; 3. A Tributação sobre Grandes Fortunas e a Economia Comportamental; 4. Limites do Modelo Impositivo de Tributação – Um Novo Olhar sobre o Futuro; 5. A Figura do "Tributo Voluntário"; 6. A Solidariedade Forçada sem

[99] Pós-Doutor em Direito pela UDF, Doutor em Direito Público pela UERJ, Mestre em Direito pela PUC/SP. Membro fundador da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social. Professor Associado de Direito Tributário e Financeiro da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

Para um panorama do tema na OCDE, ver: The Role and Design of Net Wealth in the OECD, OECD Tax Policy Studies, n. 26, OECD Publishing, Paris, 2018. Já no Brasil, há 4 projetos em debate: PLP 183/2019, PLP 38/2020, PLP 50/2020, PLS 315/2015.

Interveniência Estatal; 7. O Constrangimento como Nova Fórmula de Imperatividade Fiscal; 8. O Papel do Estado na Nova Modalidade; 9. Conclusão; Referências.

## 1. Introdução

O financiamento da seguridade social brasileira, especialmente o subsistema de previdência social, é tema relevantíssimo, especialmente quando observada a retração de natalidade nacional e o envelhecimento populacional. O Brasil tende a diminuir sua população, ao mesmo tempo em que envelhece.

Nesse contexto, é patente que as formas ordinárias de financiamento do sistema, pelas contribuições sociais, exauriram suas possibilidades, estando o Brasil, na atualidade, entre as maiores cargas tributárias do mundo no segmento. Sendo assim, por qual motivo não utilizarmos instrumento tributário diverso, ainda inédito, a tributação sobre grandes fortunas?

A questão relacionada às dificuldades na disciplina, fiscalização e controle da tributação sobre grandes fortunas não representa novidade no debate nacional e estrangeiro[100]. No entanto, um aspecto não é, em geral, adequadamente desenvolvido nas pesquisas relacionadas ao tema, as quais, muito frequentemente, limitam-se a perspectivas normativas da tributação. É o momento de buscarmos extramuros a solução para o problema.

Nos parece, portanto, que algumas premissas sociológicas e mesmo voltadas a aspectos comportamentais se fazem necessárias no debate. Afinal, por qual motivo uma determinada minoria social – a formada por detentores de grandes fortunas – permanece em razoável conforto distante da tributação adequada? A indagação parece ingênua, mas, afinal, mesmo minorias poderosas tendem a sofrer com controles sociais.

Nesses termos, resta exposto o tema a ser desenvolvido e a ressalva da incompletude das reflexões apresentadas. De toda forma, quem sabe seja útil para sairmos da inércia e repensarmos a distribuição de renda no Brasil e no mundo. Este é o ponto necessário a ser apresentado. A tributação nunca é um fim em si mesmo – mas, no presente caso, é poderoso instrumento para viabilizar a pacificação social.

[100] Para um panorama do tema na OCDE, ver: *The Role and Design of Net Wealth in the OECD, OECD Tax Policy Studies, n. 26, OECD Publishing*, Paris, 2018. Já no Brasil, há 4 projetos em debate: PLP 183/2019, PLP 38/2020, PLP 50/2020, PLS 315/2015.

## 2. As grandes fortunas e a desigualdade social – uma nova parafiscalidade?

Mais do que qualquer pandemia, a desigualdade social mata – e muito[101]. A tributação, mecanismo tradicional de geração de receita nos Estados de Direito contemporâneos, tem mostrado novas feições e propósitos desde a criação do Estado Social, ao final do século XIX. A referida modalidade de financiamento foi voltada a custear novas atribuições públicas demandadas pela sociedade, como saúde e previdência social. Seguindo o arquétipo da relação obrigacional tributária, a medida foi eficaz e, ainda hoje, relevante[102].

No entanto, uma nova fase se faz necessária: o objetivo primário não é unicamente a geração de receita, mas uma espécie de combinação de parafiscalidade com extrafiscalidade. Tem-se um contexto novo, no qual busca-se, como meta, a redução das desigualdades pela via da restrição de acumulação de capital. A ideia não tem qualquer índole revolucionária ou liberticida, mas, singelamente, apontar a solução para o problema que assola o mundo: a concentração de capital em poder de poucas pessoas.

Métodos clássicos de tributação sobre renda, consumo e patrimônio são eficazes e necessários, mas se mostram limitados para o objetivo extrafiscal referido. A parafiscalidade clássica sempre foi uma forma paralela de gerar mais receita para as despesas estatais. A nova parafiscalidade é calcada em aspectos sociais relevantíssimos, mas não unicamente no dispêndio público. O foco é a melhor distribuição de recursos escassos.

A parafiscalidade original já residia em um elemento que ainda permeia a tributação ordinária: a desconfiança da sociedade na capacidade estatal em gerir, adequadamente, os recursos acumulados[103]. Uma nova modalidade de parafiscalidade pode ir além: superar o arquétipo da tributação tradicional, na clássica dinâmica da relação obrigação *ex-lege* e, ainda, não necessariamente ser direcionada ao Estado, mas a entidades privadas devidamente reguladas e fiscalizadas.

---

[101] Relatório da OXFAM alerta que "Inequality contributes to the death of at least one person every four seconds". World Inequality Lab. (2021). World Inequality Report 2022. Disponível em: https://wid.world/news-article/worldinequality-report-2022/. Acesso em: 20 jun. 2024. Sobre a questão da desigualdade, ver também Thomas Piketty. *O Capital no Séc. XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

[102] Para uma panorâmica da evolução da parafiscalidade no Brasil e no mundo, ver o meu *A Previdência Social no Estado Contemporâneo*: Fundamentos, Financiamento e Regulação. Niterói, RJ: Impetus, 2011.

[103] Sobre o tema, ver o meu *A Previdência Social no Estado Contemporâneo*.

É certo que os tributos ordinários, desenhados como forma de imposição estatal para os fins de interesse da coletividade, têm também assumido perfis adicionais de índole extrafiscal, com potencialidades relevantes, como a redução das desigualdades sociais[104]. A própria teoria da parafiscalidade, embora envolta em muitas dificuldades e críticas, insere-se nesse contexto de atuação efetiva do Estado em prol de pessoas carentes e necessitadas. No entanto, para funcionar no contexto aqui desejado, deve escapar da dinâmica ortodoxa de tributação.

Não se trata de somente buscar a simplicidade das normas. O foco é a confiança do contribuinte na destinação e utilização adequada de recursos. Nos parece, portanto, que a efetividade da tributação das grandes fortunas esteja relacionada mais a aspectos sociológicos e comportamentais do que propriamente normativos. Em países com tributação efetiva e funcional sobre grandes fortunas, não se nota um rigor e exemplo de legislação clara, concisa e segura – ao revés, verifica-se mais uma voluntariedade dos contribuintes em verter sua parcela ao esforço coletivo de vida em comum[105].

A própria tributação de grandes fortunas como simples mecânica de justiça é de fundamentação simplória. Assim como é facilmente apresentada a possibilidade de limitação às liberdades individuais, não haveria como escaparmos de restrições ao acúmulo de capital. Não é razoável que a sociedade tenha amplo consenso sobre a impossibilidade de uma pessoa agir como bem entender – dirigir embriagado, por exemplo – e, ao mesmo tempo, não ver qualquer problema na acumulação ilimitada de capital.

Ao passo que a liberdade carece de limites, de forma a viabilizar uma vida em sociedade amparada na justiça e paz social – tema apresentado em qualquer manual introdutório de Direito –, tem-se que o modelo capitalista parece entender que a sistemática não vale para o capital. Mesmo no hipotético cenário no qual determinada pessoa angariou fortuna excepcional por absoluta dedicação, empenho e competência, a realidade é que isso não implica o direito de acumular reservas escassas em detrimento do resto da humanidade, da

[104] Cf. SCHOUERI, Luís Eduardo. Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica. Forense: Rio, 2005.
[105] Sobre o tema, ver: CARVALHO, Pedro Humberto Bruno de. *As discussões sobre a Regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas*. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA: Nota Técnica de outubro de 2011. IPEA: Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5755/1/NT_n07_Discussoes-regulamentacao-imposto_Dinte_2011-out.pdf. Acesso em: 22 jun. 2024.

mesma forma que um proprietário de veículo esportivo não possui o direito de exceder os limites de velocidade da via.

Assim como os limites de velocidade não implicam a extinção dos carros esportivos, a restrição ao acúmulo de capital não implicará desestímulo ou extinção do modelo capitalista ou acumulação de riquezas, mas somente agregará justiça ao seu funcionamento e, por conseguinte, perenidade e paz social. O referido aspecto não parece oferecer maiores dificuldades no mundo contemporâneo, sendo a acumulação de capital aspecto nefasto e carente de resolução[106].

Sem embargo, a metodologia tradicional da imposição tributária parece ter exaurido suas potencialidades. Novas formas de geração de receita estatal – com o especial objetivo de reduzir as desigualdades sociais – devem ser alcançadas de forma a mitigar o problema que, ao fim e ao cabo, pode ruir com a vida em sociedade como a conhecemos.

## 3. A tributação sobre grandes fortunas e a economia comportamental

Uma reflexão inicial necessária é: por qual motivo a tributação sobre grandes fortunas funciona em determinados países e em outros não?[107] Afinal, as dificuldades são geralmente as mesmas, especialmente no que diz respeito às complexidades normativas no sentido de delinear a matéria tributável e, em especial, o controle sobre planejamentos fiscais abusivos.

O debate sobre a economia comportamental e suas ligações com as normas jurídicas tem evoluído substancialmente no Brasil e no mundo. Especialmente no segmento da tributação, há debates de elevado nível que corroboram as impressões sucintamente apontadas *supra*[108]. Nos parece que, além de aspectos potencialmente culturais que influenciam decisões racionais

[106] Cf. Thomas Piketty. *O Capital no Séc. XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
[107] Sobre o tema, ver: CARVALHO, Pedro Humberto Bruno de. As discussões sobre a Regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA: Nota Técnica de outubro de 2011. IPEA: Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5755/1/NT_n07_Discussoes-regulamentacao-imposto_Dinte_2011-out.pdf. Acesso em: 22 jun. 2024.
[108] Nesse sentido, sempre necessária a referência à clássica obra de Gunter Schmölders, *Lo Irracional em la Hacienda Publica*, 1965, e a competente obra de Danielle Nascimento Nogueira de Souza, *Neurodireito, Psicologia e Economia Comportamental no Combate à Elisão Fiscal*, 2019.

de elisão fiscal, há, no contexto particular das grandes fortunas, componente peculiar que mutila a observância voluntária da imposição fiscal.

A dificuldade reside no contexto em que os potenciais contribuintes são pessoas de elevada capacidade intelectual e substancialmente amparadas por amplo leque de especialistas – o que, conjugado com a descrença na eficiência da Administração Pública, resultam no modelo vivenciado hoje: arranjos dos mais variados de forma a mitigar ou mesmo eliminar a chance de qualquer agente estatal identificar materialidades tributárias.

Esse é um aspecto central do presente texto: em um cenário com potenciais contribuintes bem-informados, assessorados e – pior – motivados à elisão fiscal por ampla desconfiança da utilização de seus recursos, não haverá meio normativo capaz de blindar as receitas desejadas, pois os agentes privados estarão, sempre, um passo à frente[109]. É natural que um detentor de fortuna, ao vislumbrar o noticiário repleto de dados sobre desvios de recursos, obras públicas de finalidades duvidosas e orçamentos secretos, não se sinta minimamente motivado a participar do esforço coletivo em prol do bem comum.

Em que pese a perspectiva na qual pessoas bem-informadas tendam a maior observância da tributação, uma vez vista como o "preço da liberdade"[110], no contexto nacional de acordos e arranjos políticos de moralidade duvidosa, o efeito é justamente o contrário. Daí a ideia da nova parafiscalidade, na qual o detentor da fortuna poderá escolher onde aportar os recursos, em entidades públicas ou, mesmo, privadas. A complexidade e mesmo desonestidade do sistema tributário não serão mais argumento razoável para a elisão do encargo financeiro.

Em resumo, nota-se que a existência de modelos de sucesso na tributação sobre grandes fortunas não decorre de regulamentação de excepcional qualidade e segurança, mas, em larga medida, de um adimplemento voluntário de contribuintes alcançados pela incidência. O modelo impositivo de tributação, em tais casos, parece refletir um arcabouço normativo desnecessário, como um portão de segurança sem trava ou fechadura. Nos parece que parte da solução demanda aceitar que a relação

[109] Não é objeto do presente texto avançar no referido aspecto, mas é intuitivo que os custos de transação para os detentores de grandes fortunas são pequenos, haja vista a disponibilidade de amplo leque de pessoas e empresas para fins de assessoramento na gestão fiscal competente da fortuna.

[110] Cf. Ricardo Lobo Torres. *A Ideia de Liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

jurídico-tributária tradicional alcançou seus limites. Algum modelo de adimplemento voluntário do que seria um "tributo" sobre grandes fortunas se faz necessário.

## 4. Limites do modelo impositivo de tributação – um novo olhar sobre o futuro

O Estado de Direito contemporâneo, especialmente após as revoluções liberais, adota a tributação permanente e voltada ao custeio de despesas ordinárias e extraordinárias do Poder Público, em segregação necessária da entidade estatal e do monarca[111]. Uma nova forma de cobrança de tributos, não somente voltada a objetivos dignos e necessários ao bem comum, também inédita na dinâmica da relação fiscal, limitada, em anos de aprimoramento, a determinadas garantias fundamentais dos contribuintes.

Ou seja, no momento da gênese da relação jurídico-tributária do Estado moderno, houve natural aproveitamento do arcabouço do direito privado construído ao longo de séculos de evolução, especialmente no bojo das relações obrigacionais. Há intuitiva aproximação entre o direito obrigacional privado e a relação tributária entre Estado e contribuintes, mediante a fixação de polos ativo e passivo, obrigação a ser adimplida, liquidação de valores, *etc*.

Tal modelo tem funcionado com razoável eficiência, especialmente quando aprimorado por aspectos acessórios de índole normativa, como retenções na fonte e ampliações de sujeição passiva, mas, também, pela evolução da tecnologia e novas formas de controle das relações sociais. Essas medidas têm incrementado a arrecadação e reduzido o dispêndio estatal com a manutenção do seu aparato arrecadatório.

No entanto, quando nos deparamos com a tributação sobre grandes fortunas, a realidade parece ser diversa. Além da evidente dificuldade de a lei delimitar o que seria uma "grande fortuna" para fins de fixação da hipótese de incidência, a mesma tecnologia e permeabilidade das relações privadas às inovações tecnológicas parece criar efeito oposto, que é a relativa facilidade de potenciais contribuintes escaparem às incidências devidas.

Como exposto anteriormente, o instrumental normativo vigente não é capaz de enfrentar as ferramentas à disposição das pessoas interessadas em se

[111] Cf. Ricardo Lobo Torres. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*, Vol. II: Valores e princípios constitucionais tributários. 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

evadir da tributação. Mesmo o desejo de uma regulação internacional do tema, sem a proteção que as fronteiras em geral propiciam aos detentores de fortuna, reflete ingenuidade elevada. Em um mundo no qual os organismos internacionais nem sequer conseguem assegurar padrões mínimos de vida, regular conflitos armados e proteger minorias, a ideia parece absurda[112].

Nesse sentido, tem-se uma conclusão parcial importante: a nova parafiscalidade, além de permitir agentes privados na gestão e aplicação dos recursos em finalidades socialmente relevantes, viabilizando de forma efetiva e eficaz a redução das desigualdades sociais, não reflete modalidade ordinária de tributação, mas representa aporte voluntário, o qual tomaria lugar pela confiança dos detentores de fortuna na destinação adequada de recursos e, também, pelo efetivo controle social.

## 5. A figura do "tributo voluntário"

A realidade exposta impõe novas medidas para superar as dificuldades em tributar fortunas e aplicar os recursos de forma equitativa. Assim como o modelo de imposição estatal mediante a dinâmica obrigacional se mostra insuficiente, também nos parece ingênua, como dito, a pretensão de resolução da matéria mediante normas de direito internacional, como se observa em pesquisas de organismos internacionais[113]. Daí a figura do "tributo voluntário", o que, na realidade normativa vigente, reflete evidente contradição[114].

Realisticamente, pessoas com elevadas fortunas sempre encontrarão portos seguros para alocar seus recursos, os quais serão blindados frente a tentativas individuais e coletivas de tributação. Ou seja, ainda que se estabelecesse um consenso mínimo sobre a tributação, seria remota a possibilidade de que tal medida fosse amplamente admitida e aplicada em todo

[112] Não por outro motivo Jacob Dolinger, em uma de suas últimas obras, propõe a extinção das Nações Unidas: "*Closing the United Nations through the disengagement of a number of relevant state members would open a new chapter in the history of world cooperation that might be able to lead to peace and security for humanity*". In: DOLLINGER, Jacob. *The Case for Closing the UN*: *International Human Rights – A Study in Hipocrisy*. Jerusalém, Isarel: Gefen Publishing House, 2016, p. 485.

[113] Sobre o tema, ver: BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA. *Seminário do T20 discutiu o imposto mínimo global e a tributação da riqueza internacional*. Comunicação IPEA, 15 de abril de 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15010-seminario-do-t20-discutiu-o-imposto-minimo-global-e-a-tributacao-da-riqueza-internacional-2. Acesso em: 15 jun. 2024.

[114] Cf. Art. 3º, CTN ("Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada").

o mundo. Uma singela observação da falha de consenso e concretude de normas humanitárias em pleno século XXI já permite verificar a impossibilidade de uma tributação em bases universais.

Em suma, a disciplina normativa internacional sobre a tributação voltada a grandes fortunas é uma quimera. Sempre haverá pessoas, empresas e, mesmo, Estados dispostos a burlar o regramento e viabilizar proteção a recursos vultosos, sem a possibilidade de sanções concretas que viabilizem uma observância coercitiva de tais encargos tributários. No momento histórico no qual nem sequer direitos fundamentais básicos são observados por diversos Estados Nacionais, o que dirá de uma tributação capaz de mitigar a desigualdade social no mundo.

Nesse sentido, uma proposta de tributação voluntária parece refletir utopia ainda maior, na qual agentes que escapam, com facilidade, de qualquer medida individual ou coletiva de Estados Nacionais para a tributação iriam, quase magicamente, apresentar-se perante autoridades fiscais e pleitear o recolhimento de exações variadas. Sem embargo, alguns aspectos atuais exigem medidas alternativas, mesmo que potencialmente frágeis.

Em resumo, teríamos:

1) Esgotamento do modelo obrigacional da relação tributária para fins de identificação, quantificação e mensuração de grandes fortunas;
2) Possibilidades quase ilimitadas de evasão de divisas com o apoio de agentes públicos e privados, em detrimento de qualquer consenso mínimo global sobre o assunto; e
3) Ausência de consenso entre Estados Nacionais sobre os termos de uma tributação universal.

Daí a perspectiva central da presente proposta de tributação voluntária, que é a imposição via sociedade, e não Estado. A solidariedade mediante controle, fiscalização e, mesmo, sanção pelos agentes privados. A perspectiva da economia comportamental surge, aqui, novamente como resposta. Uma vez a sociedade engajada no controle das fortunas e destinação de valores, haveria o constrangimento social daqueles que não vertem as quantias esperadas pela legislação.

Da mesma forma que a análise comportamental explica motivações para as estratégias de blindagem patrimonial, ela poderia viabilizar nova forma de compulsoriedade, não pela via estatal, mas pela cobrança social. A antiga parafiscalidade, de forma análoga aos tributos ordinários, era calcada na

solidariedade forçada, mediante imposição, fiscalização e cobrança estatal. A nova parafiscalidade é fundada em nova força, a solidariedade exigida pelos seus próprios pares.

## 6. A solidariedade forçada sem interveniência estatal

A ideia de solidariedade forçada, ainda que controvertida, não é nova[115]. Muito embora eventualmente combatida pela aparente contradição da ação solidária como sentimento voluntário frente a terceiros, é reconstruída no bojo da sociedade plural, na qual o sentimento de pertencimento é frágil e a individualidade dos projetos de vida reflete pensamento dominante.

A razão de ser de tal medida é consagrada na vigência dos Estados modernos, mesmo que não assumidamente qualificados como de "providência" ou "bem-estar social". Em maior ou menor grau, o século XXI observa a atuação da sociedade, pela via estatal, como elemento necessário à consagração de direitos humanos. O sistema tradicional, relativamente bem-sucedido, no entanto se mostra limitado quanto enfrenta os detentores das grandes fortunas. Nesse contexto, nos parece interessante a redução do protagonismo do intermediário.

Ou seja, a sociedade, em ação conjunta, poderia propiciar a solidariedade forçada que se deseja, mas sem a interveniência absoluta do aparato normativo do Estado. Novamente, surge a questão: como? Se o Estado, com todo o aparelho repressivo, não encontra solução adequada, nem mesmo quando vislumbra normativas internacionais como o mesmo objetivo, qual seria o impacto de agentes privados sem qualquer poder de império?

A construção de sentimento solidário verdadeiro e efetivo, que motive detentores de fortunas pelo mundo a dividir seus ganhos com o resto da humanidade é tão ingênuo quanto acreditar que o direito internacional iria solucionar a questão. Desta feita, como superar os obstáculos? Mediante esforço coletivo de cobrança de adimplemento das normas voluntárias de tributação. A ideia de "compressão social" como instrumento de concretização da tributação das grandes fortunas.

Na atualidade, agentes privados têm demonstrado competência maior para não somente identificar como quantificar as fortunas existentes, origens e

[115] Sobre o tema, ver o meu *A Previdência Social no Estado Contemporâneo*.

nacionalidades de seus titulares[116]. Qual seria a conduta de um detentor de grande fortuna brasileiro, mesmo com residência fora do país, ao ver seu nome em relatório público apontando sua fortuna e a ausência absoluta de qualquer aporte ao sistema nacional? Teria a pessoa o escrúpulo de continuar sua vida ordinariamente? Haveria alguma cobrança de seus pares? Sentir-se-ia confortável em visitar o Brasil?

Mesmo que a pessoa hipotética seja desprovida de compaixão e exclusivamente direcionada a seus interesses pessoais, é improvável que a situação não propicie alguma adesão ao modelo não compulsório de pagamento, mesmo que motivado exclusivamente pela preservação da imagem, da cobrança de familiares *etc*. As ações populares e voluntárias que criaram a figura do "esculacho" junto a autoridades e empresários representam um exemplo[117].

## 7. O constrangimento como nova fórmula de imperatividade fiscal

O tema do constrangimento é desenvolvido pelas ciências humanas e mesmo biológicas desde longa data[118]. O sentimento de vergonha perante terceiros pode ser avassalador e ter resultados dramáticos. A evidência de estratagemas para a evasão da tributação, especialmente quando publicizados, são potencialmente destruidores de reputações, famílias e vidas.

Veja-se, por exemplo, o estudo produzido por Doni Gewirtzman, em que se identificou que as emoções são capazes de conduzir a determinado comportamento com maior êxito do que as medidas tradicionais coercitivas estatais. Com efeito, "a vergonha e a culpa impõem custos psicológicos a desvirtuamentos cometidos por cada pessoa contra o compromisso coletivo, independentemente se outros seguem o comportamento coletivo ou não"[119].

---

[116] A título de exemplo, tem-se a lista elaborada pela Forbes: LAFRANCO, Rob; CHUNG, Grace; PETERSON-WITHORN; Chase. *Forbes World's Billionaires List*: The Richest in 2024. Disponível em: https://www.forbes.com/billionaires/. Acesso em: 22 jun. 2024.

[117] Sobre o tema, ver: FRENTE DE ESCULACHO POPULAR. Confira as matérias sobre o esculacho da FIESP e do ITAÚ. São Paulo, 15 de abril de 2014. Disponível em: https://frentedeesculachopopular.milharal.org/. Acesso em: 23 jun. 2024.

[118] Referências

[119] GEWIRTZMAN, Doni. *Our Founding Feelings: Emotion, Commitment, and Imagination in Constitutional Culture. In: University of Richmond Law Review*. Volume 43, número 2. Virgínia, EUA: *University of Richmond*, 2009, p. 653. Disponível em: https://scholarship.richmond.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2780&context=lawreview. Acesso em: 24 jun. 2024.

No entanto, é possível uma diferenciação de graus de constrangimento. Assim como uma penhora de imóvel é um elemento claramente constrangedor para seu proprietário – e facilmente identificado por meio de certidão pública – a exposição de aspectos da vida privada da pessoa podem resultar em danos severos e, mesmo, em problemas psiquiátricos graves. Na clássica analogia entre o remédio e o veneno, a diferença frequentemente reside na dosagem.

É possível que as ideias aqui desenvolvidas sejam potencialmente qualificadas como liberticidas ou mesmo reflexo de ideias da "esquerda radical". Em verdade, como exposto, o papel do Estado é bastante limitado, sendo, meramente, responsável pela edificação de um marco normativo que possa produzir segurança jurídica na qualificação da fortuna e das expectativas das receitas daí derivadas.

Noto que nem sequer a receita obtida deva ser direcionada ao Poder Público, na clássica forma de receita estatal derivada. Em tese, o adimplemento voluntário do detentor da fortuna poderia ser voltado a entidades privadas ou grupo de pessoas, mediante o controle social da real destinação, em mecanismo de parafiscalidade do século XXI. As mesmas entidades privadas que são capazes de identificar os titulares das fortunas passíveis de tributação seguramente terão meios de identificar eventuais fraudes na destinação de recursos.

Ironicamente, a dinâmica sugerida insere-se muito mais em um pensamento usualmente categorizado como de "direita", ou seja, secundando o Estado na execução da tarefa fundamental na redução das desigualdades sociais. Ao mesmo tempo, supera-se um obstáculo regularmente referido quanto a novos tributos: a ineficiência e mesmo desonestidade estatal na sua gestão.

É certo que algum grau de privacidade tende a se perder – não muito diferente dos dias de hoje, em que agentes privados conseguem identificar os detentores de fortunas e respectivos montantes – mas a realidade impõe alguma restrição. Afinal, como já exposto, toda a teoria contemporânea de direitos humanos admite restrições em prol de uma existência coletiva pacífica, humana e justa.

Os teóricos da liberdade, em um contexto de claro agravamento das relações sociais, não podem portar-se como vestais em uma casa de tolerância. A hora é marcada pela necessidade de novas medidas que permitam que o descontentamento social não seja naturalmente direcionado para o conflito, o crime, a guerra. É fundamental que o sentimento existente seja obliterado pela

visualização dos controles privados em torno dos detentores de fortunas e a cobrança social por justiça.

## 8. O papel do Estado na nova modalidade

A dinâmica aqui sucintamente apresentada não implica o afastamento completo do Poder Público. Afinal, ele é o destinatário potencial da receita obtida, de forma parcial ou total. A ideia, do ponto de vista estritamente financeiro, é que as receitas obtidas pelo Estado sejam tratadas como receitas públicas derivadas, da mesma forma que tributos ordinários, viabilizando a realização das despesas orçamentárias.

Sem embargo, como exposto, nos parece razoável que entidades privadas sejam autorizadas a receber os respectivos valores. Não soa irrazoável pessoas que afirmam desconfiar da competência e destinação dos recursos públicos escassos. Dentro da premissa de que o convencimento pela utilização adequada dos recursos e controle social são as ferramentas da nova parafiscalidade, entidades privadas devem ser admitidas.

Na perspectiva aqui apresentada, todavia, ainda caberia ao Estado, por meio do parlamento, estabelecer alguns parâmetros de configuração de uma típica hipótese de incidência tributária, mediante identificação dos aspectos clássicos da relação jurídico-tributária, incluindo o conceito de grande fortuna, sujeitos passivos, períodos de recolhimento, *etc*.

A mudança paradigmática é dividida em dois momentos. Em primeiro lugar, a legislação não trará consequências pela ausência de recolhimento. Por exemplo, poderá a lei local atribuir que todos os nacionais e residentes no país com patrimônio global acumulado de mais de R$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) são considerados detentores de grande fortuna, cabendo verter aos cofres públicos determinada quantia a cada milhão excedente ou percentual do monte.

Não havendo sanção alguma pela inadimplência, nos ensina a hermenêutica jurídica clássica que a "imposição" é, na verdade, mera recomendação, no estilo da *lex imperfecta* dos Romanos. Neste ponto entra o segundo momento, que é a divulgação limitada dos contribuintes que efetuam os pagamentos nos termos da lei, em uma espécie de certidão de regularidade fiscal junto à sociedade.

A sociedade, por meio de entidades privadas de análise de patrimônio – potencialmente mais efetivas que os órgãos estatais – terá condição de

verificar os prováveis detentores de grandes fortunas no Brasil e se seus respectivos nomes surgem como contribuintes.

A utilização de agentes privados no mapeamento das grandes fortunas é fundamental. Na atual sistemática dos fiscos, a análise é amplamente comprometida pela diluição de patrimônio de formas variadas, incluindo sociedades localizadas em outros países e a ausência informações completas de real valor de mercado. As análises privadas, como as tradicionalmente recorrentes em pesquisas especializadas, são dotadas de maior acurácia e capazes de propiciar um aspecto central do presente modelo: o constrangimento.

## 9. Conclusão

A ousadia deste singelo texto é enorme. Busca-se a superação de vários paradigmas do Direito Tributário e, ainda, medidas que podem gerar um efeito rebote e mitigar ainda mais as possibilidades de êxito de uma tributação sobre grandes fortunas. Inegável a existência de riscos. No entanto, parece igualmente evidente a falência do arquétipo clássico de tributação no contexto do imposto sobre grandes fortunas.

Talvez, em algum momento futuro e remoto da sociedade humana, haja limites claros e admitidos para fins de acumulação de fortunas, os quais serão criados e observados por pessoas que coabitam nossa "aldeia global" e compreendem a necessidade dos referidos limites. Mas essa perspectiva é absolutamente contrária à que se observa no Brasil e no mundo.

O modelo aqui proposto, provisoriamente, sugere o constrangimento social como remédio – amargo – para uma recuperação célere da saúde de nossa sociedade, antes que seja tarde. De forma alguma busca-se a expropriação de fortunas, mas, ao revés, que o adimplemento seja voluntário e direcionado pelo controle social, de forma conjugada com marcos normativos fixados pelo Poder Público.

Novamente, a proposta é peculiar e contraria as premissas usuais da tributação nacional. É natural que enfrente diversas dificuldades que não foram aqui enfrentadas, propositadamente, ou que não foram sequer inferidas pelo Autor. Mas, afinal, o que custa tentar?

## Referências


BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA. **Seminário do T20 discutiu o imposto mínimo global e a tributação da riqueza internac*ional***. Comunicação IPEA, 15 de abril de 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15010-seminario-do-t20-discutiu-o-imposto-minimo-global-e-a-tributacao-da-riqueza-internacional-2. Acesso em: 15 jun. 2024.

CARVALHO, Pedro Humberto Bruno de. **As discussões sobre a Regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas**. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA: Nota Técnica de outubro de 2011. IPEA: Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5755/1/NT_n07_Discussoes-regulamentacao-imposto_Dinte_2011-out.pdf. Acesso em: 22 jun. 2024.

DOLLINGER, Jacob. **The Case for Closing the UN: International Human Rights – A Study in Hipocrisy**. Jerusalém, Isarel: Gefen Publishing House, 2016, p. 485.

FRENTE DE ESCULACHO POPULAR. **Confira as matérias sobre o esculacho da FIESP e do ITAÚ**. São Paulo, 15 de abril de 2014. Disponível em: https://frentedeesculachopopular.milharal.org/. Acesso em: 23 jun. 2024.

GEWIRTZMAN, Doni. Our Founding Feelings: Emotion, Commitment, and Imagination in Constitutional Culture. *In:* **University of Richmond Law Review**. Volume 43, número 2. Virgínia, EUA: *University of Richmond*, 2009, p. 653. Disponível em: https://scholarship.richmond.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2780&context=lawreview. Acesso em: 24 jun. 2024.

LAFRANCO, Rob; CHUNG, Grace; PETERSON-WITHORN; Chase. **Forbes World's Billionaires List**: The Richest in 2024. Disponível em: https://www.forbes.com/billionaires/. Acesso em: 22 jun. 2024.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **The Role and Design of Net Wealth in the OECD***, OECD Tax Policy Studies, n. 26, OECD Publishing*, Paris, 2018.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Séc. XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Forense: Rio, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. **A Ideia de Liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**, Vol. II: Valores e princípios constitucionais tributários. 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

WORLD INEQUALITY LAB. **World Inequality Report 2022**. Disponível em: https://wir2022.wid.world/. Acesso em: 20 jun. 2024.

ZAMBITTE IBRAHIM, Fábio. **A Previdência Social no Estado Contemporâneo**: Fundamentos, Financiamento e Regulação. Niterói, RJ: Impetus, 2011.

# Capítulo 4

# Sociedade 4.0: Futuro do trabalho e realocação do custeio da seguridade social - da plus valia do trabalho humano para plus valia das novas tecnologias

Ivani Contini Bramante [120]

**Resumo:** O texto explora as transformações trazidas pela Sociedade 4.0, com foco no futuro do trabalho e na necessidade de readequar o custeio da Seguridade Social. Destaca-se a subordinação por algoritmos em plataformas digitais, que levanta novas questões quanto à proteção trabalhista, reconduzindo o trabalho na forma de "economia compartilhada" e "parcerias digitais". O avanço tecnológico, embora aumente a produtividade também causa desemprego estrutural e impacta no custeio da Seguridade Social. Novas políticas estão sendo discutidas, como a taxação de tecnologias emergentes e da Inteligência Artificial. Adicionalmente, conceitos ampliados de valor social do trabalho e de meio ambiente digital são fundamentais, visto que os riscos psicossociais e as novas doenças mentais ganham importância na sociedade moderna. Atributos como a liberdade, os direitos de personalidade, a vida, a saúde e a inclusão digital são vitais para um ambiente de trabalho moderno e seguro e decente, aliado a um replanejamento fiscal e social que apoio ao Bem-Estar Geral.

[120] Desembargadora Federal do Trabalho. Pós-doutoranda pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, orientada pela professora Luciane Cardoso Barzotto, Mestre e Doutora pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Relações Coletivas Comparada – OIT -Organização Internacional do Trabalho – Turim – Itália. Especialista em Direitos Humanos e Governança Econômica na Universidade Castilla-La Mancha – Toledo – Espanha – certificado apostilado em Haia. Professora de Graduação e Pós-Graduação da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Professora convidada do Instituto Jus Gentiun Coninbrigae – Núcleo Direito Humanos – Faculdade de Coimbra - Portugal. Pesquisadora do Núcleo Trabalho Além do Trabalho da Universidade de Direito de São Paulo – USP. Membro da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social – ABDSS. Membro do Instituto de Pesquisa e Estudos de Direito da Seguridade Social – IPEDIS. Membro da Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Membro do Conselho Editorial da Editora Juruá e do corpo de pareceristas do Conselho Internacional de Estudos Contemporâneos em Pós-Graduação – CONSINTER.

**Palavras-chave**: Sociedade 4.0. Custeio. Seguridade Social.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Novas tecnologias. Reconfiguração dos elementos da relação de trabalho. Subordinação por algoritmo no trabalho da era digital. 3. Novas tecnologias. Substituição do homem pela máquina. Desemprego estrutural. 3.1. Desafios às políticas de solidariedade e de organização do trabalho. Fragmentação das atividades laborais de produção. Cadeia de valor global atomizada. Reconfiguração do conceito de valor social do trabalho e de salário. 3.2. Conceito ampliado de valor social do trabalho. 3.3. Conceito ampliado do meio ambiente. Meio ambiente cultural e digital. Tecnostress e doenças mentais. 4. Realocação das fontes de custeio da seguridade social. Tributação da "plus valia" do trabalho humano para a "plus valia" das novas tecnologias. 4.1. Contribuição do empregador. 4.2. Tributação verde: green tax. 4.3. Tributação da automação e do robô (robot tax). 4.4. Tributação do valor agregado. Inclusão do trabalho informal. 4.5. Tributação da "plus valia" das tecnologias. Desoneração dos salários. 5. Outras alternativas de proteção social e do custeio de seguridade social. 6. Conclusão. 7. Bibliografia.

## 1. Introdução

Sem a pretensão de previsão das suas formas concretas, o tema foca breves considerações sobre os riscos da pós-modernidade e os relacionados ao mercado de trabalho e sua interdisciplina com a Seguridade Social, diante do entrelaçamento entre as rupturas e continuidade e o futuro do trabalho humano e da própria Humanidade na Sociedade 4.0. Os clássicos e velhos problemas jurídicos na equação econômico-social, e na relação trabalho-capital, adquirem maior intensidade na pós-modernidade, diante do advento das novas tecnologias da Inteligência Artificial, da Biotecnologia, manipulação genética, a Neurotecnologia com apoio da física quântica, e seus impactos e riscos políticos, sociais, econômicos, culturais, consumeristas, ambientais, tecnológicos e informacionais. [121].

Quanto ao valor social do trabalho, mister se faz a identificação dos novos riscos, principalmente aqueles decorrentes dos fenômenos da:

(a) subordinação por algoritmo no trabalho por plataformas digitais, que reconduz o trabalho humano a uma fattispécie de "economia compartilhada", "parcerias digitais", "autonomia sem liberdade", "dependência tecnológica", ou neoservidão, e que coloca em cheque a adequada proteção do trabalho humano e de Seguridade Social;

[121] SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

(b) substituição do homem pela máquina e consequente desemprego estrutural; e os respectivos desafios às políticas de solidariedade, de organização e divisão do trabalho, por conta da fragmentação das atividades laborais de produção. Na modernidade a cadeia de valor global atomizada exige uma reconfiguração dos conceitos de trabalho, de "valor social do trabalho" de salário e renda;

(c) a ampliação do conceito de meio ambiente, agora digital e metaverso, e os novos riscos psicossociais, as doenças mentais decorrentes do trabalho e outras contingências sociais decorrentes da violência, assédio e discriminação digitais: cyberbullyng, cyberstalking; e cyberviolência.

d) a realocação das fontes de custeio, da Seguridade Social pela taxação da "plus valia" das novas tecnologias e desoneração da folha de salário e extinção da plus valia do trabalho humano". Os novos riscos da Sociedade 4.0 colocam em cheque a proteção adequada trabalhista e previdenciária e exigem redefinições protetivas legais do trabalho humano e de Seguridade Social, com base em vetores humanistas de cidadania, igualdade, liberdade e segurança.

O objetivo será traçar algumas premissas a serem consideradas para o futuro do Estado de Bem-Estar Social, fundado no desenvolvimento e uso ético e responsável da Inteligência Artificial, e de imputabilidade humana quanto aos riscos e custeio da proteção social previdenciária, com base no princípio das novas tecnologias "pro homine". Aborda-se o tema a partir do método de pesquisa bibliográfica.

## 2. Novas tecnologias. Reconfiguração dos elementos da relação de trabalho. Subordinação por algoritmo no trabalho da era digital.

A subordinação é uma das características utilizadas no Direito do Trabalho para definir o regime jurídico protetivo de uma relação de trabalho.

Desde os idos de 1940, a legislação trabalhista adota o conceito subordinação para definir a existência da relação de emprego:

> "Considera-se empregado toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário" (art. 3º da CLT).

Com o advento das novas formas de trabalho flexíveis potencializadas pelas novas tecnologias, a lei estendeu o âmbito de proteção do trabalho

subordinado e jornada não fiscalizada, para alcançar o trabalho em domicílio, ou outro lugar qualquer, ainda que executado com instrumentos da computação e da telemática, no denominado teletrabalho (arts. 6º, 62, 75-A usque 75-E,CLT)[122].

A doutrina classifica as teorias para explicar a subordinação, a seguir: a) subordinação jurídica haurida do conceito de empregado e empregador (art. 2º e 3º,CLT); b) subordinação técnica, por conta dos meios materiais usados no exercício do trabalho; c) subordinação econômica, em razão da dependência do salário para o empregado sobreviver; d) subordinação estrutural, pela inserção do trabalhador no complexo organizacional produtivo e de serviços da empresa[123]; e) subordinação por algoritmo no trabalho por plataformas, decorrente da subordinação estrutural tecnológica-telemática-cibernética[124].

Para alguns há não há subordinação por algoritmo no trabalho por plataformas digitais, pelo tipo de trabalho por adesão que reconduz o trabalho humano a uma tipologia de parceria ou de economia compartilhada. Para outros, há presença da denominada subordinação por algoritmo ou cyberssubordinação[125], e uma nova forma de "trabalho-gamificado"[126].

Daniela Reis e Eugênio Corassa argumentam que:

> "O controle de atividade e a sujeição do trabalhador, malgrado submetidos a operações maquinizadas, vinculadas a algoritmos, não estão ausentes, embora de certo modo ocultos. Sob o véu da autonomia, esse tipo de relação procura obstaculizar a formação e a verificação dos vínculos existentes no processo, relegando a um espaço distante a mera menção a uma relação empregatícia. Há, no entanto, evidente intervenção empresarial. As empresas

[122] BRAMANTE, Ivani Contini. **Teletrabalho: uma nova forma flexível de trabalho**. Tese de Doutorado. PUC – SÃO PAULO, 2003.
BRAMANTE, Ivani Contini **Teletrabalho de representação comercial: novos paradigmas da autonomia e da subordinação. Representação Comercial e Distribuição**. Estudos em homenagem ao Prof. Rubens Requião. São Paulo: Saraiva, 2006.
BRAMANTE, Ivani Contini **Teletrabalho: teledireção, telessubordinação e teledisposição.** Revista Ltr: legislação do trabalho, São Paulo, v. 76, n. 4, p. 391-412, abr. 2012
[123] DELGADO, Maurício Godinho. ***Curso de direito do trabalho***. 21ª ed. Editora JusPodivm. 2024.
[124] BRAMANTE, Ivani Contini. **Subordinação Algorítmica: Digital Platform Worker ou Crowdworking**. Revista LTR 86-05- 588-601.maio 2022.
[125] LANTYER ,Victor Habib. **Gamificação e Algoritmos: Uma nova Perspectiva sobre o Trabalho no Brasil**. 2023. https://www.migalhas.com.br/arquivos/2023/12/CF112635028C11_GamificacaoeAlgoritmosUmaNovaP.pdf
[126] VIDIGAL. Viviane. **Capitalismo de Plataforma: As Facetas e as Falácias**. Editora Mizuno, 2023. SKU EM-2023-6412

> mantêm controle considerável dos processos e produtos. Se, por um lado, o trabalhador pode decidir se conectar, essa liberdade, na verdade, se contradiz pela necessidade de renda. Por outro lado, ainda que existente alguma liberdade, ela é mitigada, na medida em que submetida a uma forma de subordinação peculiar, controlada por algoritmos.[127]"

Assim, quanto ao trabalho humano por plataformas digitais (digital platform e crowd working) e respectiva subordinação por algoritmo, a doutrina sinaliza como solução que:

> "mister se faz a revaloração e redefinicão da dogmática do Direito do Trabalho (..) "uma (re)definição dos fundamentos do poder diretivo e as considerações sobre a subordinação jurídica. A intenção é provocar um giro centrípetro de inclusão da laboralidade protegida ao menos na vala da telesubordinação, subordinação virtual, subordinação algorítmica, que tem na outra face a teledireção, direção virtual e direção algorítmica"[128].

A matéria é controvertida e pende de julgamento o "case Uber" no STF/RE1446336, com repercussão geral (Tema 1.291), no qual decidirá para o futuro o regime jurídico de trabalho em plataformas digitais e *apps*.

Mister se faz que o trabalho humano em plataformas digitais seja analisado de acordo com a premissa do "homem contextualizado" e a proteção deve ser realizada em seu favor. Assim, á luz do ordenamento normativo vigente, é factível a aplicação ao trabalho em plataformas digitais do princípio das novas tecnologias "pro homine", encravado nos artigos 218 e 219, da Carta Federal.

Ainda, diante da livre adesão no engajamento, é factível considerar o trabalho em plataformas digitais como trabalho avulso, mediante aplicação imediata das normas constitucionais, e dar efetividade a "igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso" (art. 7º,inciso XXXIV, CF/1988), bem como a proteção em face da automação; assim a lei a que alude o art. 7°, XXVII, CF/1988 trataria da

---

[127] REIS, Daniela; CORASSA, Eugênio. **Aplicativos de Transporte e Plataforma de Controle: o mito da tecnologia disruptiva do emprego e a subordinação por algoritmos.** In: Ana Carolina Reis Paes Leme; Bruno Alves Rodrigues; José Eduardo de Resende Chaves Júnior. (Org.). Tecnologias Disruptivas e a Exploração do Trabalho Humano A intermediação de mão de obra a partir das plataformas eletrônicas e seus efeitos jurídicos e sociais. 1ª ed. São Paulo: LTR, 2017.

[128] BRAMANTE, Ivani Contini. **Subordinação Algorítmica: Digital Platform Worker ou Crowdworking**. Revista LTR 86-05- 588-601. Maio 2022.

cobertura legal de outras nuanças socias e econômicas do trabalho plataformizado.

Outra solução seria aplicar as normas constitucionais á generalidade dos trabalhadores, pois se referem aos "trabalhadores" e não só aos empregados. A dicção do art. 7º, caput, expressa: são direitos dos trabalhadores, além de outros que visem a melhoria da sua condição social.

A Constituição é um organismo vivo[129], sofre mutação informal interpretativa, para abarcar maior proteção aos direitos fundamentais e cumprir sua missão de proteção suficiente. Logo, retirar o manto protetivo constitucional "dos trabalhadores", comporta interpretação e aplicação restritiva de direitos fundamentais, em verdadeira mutação informal e inconstitucional da Constituição[130].

## 3. Novas tecnologias. Substituição do homem pela máquina. Desemprego estrutural.

A substituição do homem pela máquina e a exponencialidade da produtividade traz o desemprego estrutural. Enquanto os números do desemprego disparam no mundo, há queda do consumo por falta de renda e há impactos na arrecadação fiscal e de contribuições e assim no custeio da Seguridade Social. À mingua de recursos estatais e de sustento material de benefícios previdenciários, a proteção social cai na vala do assistencialismo, do sistema não contributivo, com aumento das desigualdades e do fosso orçamentário estatal. Assim, surgem novos desafios quanto equação capital-trabalho, e nas políticas públicas de solidariedade e organização do trabalho, rumo a minimização dos impactos no sistema da Seguridade Social. Há que ser considera a perda da centralidade atual de taxação sobre a folha de salários e a necessidade de realocação das fontes de custeio.

[129] BULOS. Uadi Lamêgo. **Da reforma à mutação constitucional. Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 33 n. 129 jan./mar. 1996 https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176380/000506397.pdf

[130] FERRAZ. Anna Candida da Cunha. **Processos informais de mudança da Constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais**. São Paulo: Max limonad. 1986

## 3.1. Desafios às políticas de solidariedade e de organização do trabalho. Fragmentação das atividades laborais e de produção. Cadeia de valor global atomizada. Reconfiguração do conceito de valor social do trabalho.

A Era digital traz inúmeros desdobramentos no mundo do trabalho e diferentes causas e efeitos. Contudo, há uma base comum e contraditória: há uma ampliação da categoria de trabalhadores subordinados pelo maquinismo tecnológico e telemático e ao mesmo tempo uma exclusão da comunidade classe trabalhadora, pois o trabalhador inserido no mundo digital é considerado "próspero empreendedor", o que coloca em cheque o trabalho do futuro e o futuro do trabalho[131]

As novas tecnologias propiciam a crescente fragmentação das atividades laborais, de produção e de serviços, do ponto de vista geográfico e de local do ambiente do trabalho, e engendra uma cadeia de valor global, com novas formas de negócios de trabalho não assalariado. Os aspectos econômicos produtivos se desvinculam do trabalho assalariado tradicional. Há, por assim dizer, uma mescla entre o trabalho informal e formal e subordinado, mascarados de contrato autônomo, contrato de parcerias digitais, independente,"gig jobs", economia compartilhada, e investidor anjo (Lei Complementar das Startups 182/2021).

Os novos modelos de negócios são baseados em "dados" e "conteúdos", os meros "cliques" produzidos pelos usuários significam conexões e micro trabalho, em regra não são remunerados, mas extremamente lucrativos.

A força de trabalho, no mundo digital, denominado trabalho subterrâneo ou invisível, é dotado de características de dispersão, pulverização, falta uma base comum geográfica, dotada de extraterritorialidade. A falta de agregação e das experiências compartilhadas trazem a implosão do coletivismo, do sindicalismo, da consciência de classe, do senso de pertencer a uma categoria ou grupo, e dificulta a canalização das queixas rumo a uma luta comum. Ainda, há uma contradição interna, os grupos de trabalhadores consideram uns aos outros como irrelevantes ou concorrentes.

[131]BRAMANTE, Ivani Contini. **Inteligência artificial: O futuro do trabalho e o trabalho do futuro.** In: CARLOTO, Selma (coord.). Inteligência artificial e novas tecnologias nas relações de trabalho. São Paulo: Editora Mizuno, 2022.

Um dos desafios da desagregação da organização do trabalho, na Era digital, radica no reconhecimento de formas ampliadas de solidariedade social, retratadas pelos movimentos democráticos representativos, não só, a classe dos trabalhadores, mas também interseções de classe, gênero, etnia, grupos de vulneráveis, modo a construir coalizões em torno de questões de justiça distintas, porém relacionadas. [132] Hodiernamente, embora haja dispersão na organização do trabalho, há "coesão digital no mundo da internet", entre trabalhadores, consumidores, prestadores de serviços, distribuidores e a categoria guarda-chuva dos "usuários", que formam uma categoria gobal e exigem novos discursos e práticas de solidariedade e fraternidade.

## 3.2. Conceito ampliado de valor social do trabalho.

A valorização do trabalho humano e da livre iniciativa tecnológica tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios da defesa do meio ambiente, incluído o ambiente digital, e da redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego (art. 170, CF/1988). Nesse passo:

> "A liberdade de trabalho e valor social do trabalho são princípios conformadores da ordem jurídica constitucional, demarcam os fundamentos da República Federativa do Brasil, mas exigem "ação" da pluralidade humana no sentido do trabalho decente. Há no seio social um imperativo categórico, um princípio basilar para a autonomia, ou seja de liberdade, incluída a liberdade de trabalho e o seu valor social. O desiderato é assegurar a dignidade, o bem-estar social."[133]

Adam Smith, na obra Riqueza das Nações (The Wealth of Nations, 1776), mostra a importância do tripé: divisão do trabalho, produtividade e mercado livre. A Sociedade caminhou sob o verniz de "civilização" sustentada na divisão social do trabalho, que hoje parece não servir à Era Digital, onde há quebra da organização e divisão do trabalho com a substituição do homem pela máquina, e busca de produtividade exponencial sem intervenção humana. É

[132] BRAMANTE, Ivani Contini. Novos Paradigmas do Direito Coletivo do Trabalho. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, vol. 86, no 4, out/dez 2020.
[133] BRAMANTE. Ivani Contini. **Fiscalização do Trabalho e o Valor Social do trabalho.** ***In*** **Princípio Constitucional do Valor Social do Trabalho**. (org.) Leonardo Lopes Rodrigues de Lacerda. Estudos em homenagem Desembargador Marcos César Amador Alves. Leme: Editora Mizuno. 2024.

factível uma máquina substituir cem homens e alavancar a produtividade cem mil vezes.

O desafio que exsurge é rumar para uma redefinição ampliada do conceito de trabalho e do "valor social do trabalho", no sentido de considerar "a produção de valor", a "plus valia" das novas tecnologias, para além da organização fragmentada do trabalho humano e a fragilidade da vetusta "divisão do trabalho" de antanho, para o novo modelo apontado por Ricardo Antunes do privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital.

### 3.3. Conceito ampliado do meio ambiente. Meio ambiente cultural e digital. Tecnostress e doenças mentais.

O mundo moderno do capital vem fundado na competitividade empresarial global, gestão de pessoal por aptidões, habilidades, metas e resultados de qualidade. Hodiernamente, o capital vem apoiado pelas novas tecnologias da inteligência artificial (IA), que são utilizadas como instrumentos bifrontes de trabalho e de controle. Os instrumentos tecnológicos também servem ao desiderato para pressionar, assediar, perseguir, segregar e discriminar os trabalhadores, os vulneráveis e as mulheres (*gaslighting, manterrupting, mansplaing, bropriating).*

Há uma ampliação do conceito de local do trabalho, que abarca o trabalho formal ou informal, o teletrabalho, e o trabalho em plataformas digitais. A Organização Internacional do Trabalho reconhece que as novas tecnologias potencializam as doenças, e os trabalhadores são mais suscetíveis de exposição à violência e ao assédio alguns setores e formas de organização do trabalho presencial e telepresencial. A Convenção 190/OIT trata da violência, assédio e discriminação, no ambiente de uso da tecnológica de informação e comunicação (TIC), e aponta as modalidades de *cyberviolence*, *cyberbullying, cyberstalking, cyberdiscrimination e violence by algorithm decorrentes do* poder assimétrico: o poder tecnológico ou *technological power.*

A Recomendação 206 (OIT), alínea f, do artigo 10.º e parágrafo 18, em complemento à Convenção 190/OIT, estabelece algumas medidas específicas que podem ser adotadas, de acordo com as avaliações de risco no local de trabalho e a sensibilização para os seus efeitos, nomeadamente: licenças para as vítimas; interrupção e ou suspensão do contrato de trabalho, modalidades de trabalho flexíveis; proteção temporária contra o despedimento. Evidente que referidas medidas impactam o custeio e os benefícios de Seguridade Social.

Registrem-se, dentre as doenças mentais decorrentes do clima organizacional do trabalho: a Síndrome de Burnout que causa cansaço, esgotamento, quando a pessoa é exposta a cargas excessivas de trabalho e condições de muita pressão; a Síndrome de Boreout ou Síndrome do Tédio ("*bored"*,"entediado") que causa desequilíbrio psicológico, ligado ao desestímulo, desvalorização, desconexão com o propósito do trabalho; ainda a Síndrome do pânico, Stress profissional e outras[134].

A OMS reconheceu, oficialmente, como doença do trabalho a Síndrome de *Burnout*, na Classificação Internacional de Doenças (CID-11), em vigor desde janeiro de 2022. Dados do Ministério da Previdência Social mostram a crescente concessão de auxílio-doença por incapacidade mental: ano 2022 - 209.124 benefícios; ano de 2021 - 200.244; ano de 2023 - 288.865 benefícios[135]. Entrementes, a Constituição Federal não alberga a aposentadoria especial para o agente de risco psicossocial, só para os agentes químicos, físicos e biológicos (art. 201,§ 1º,II e 40,§ 4º,CF/1988).

Em suma, a violência, assédio e discriminação, o terror psicológico e as práticas de "gestão por injúria", agora por meios digitais e por algoritmo, inseridos no meio ambiente cultural em geral, abarca também o ambiente de trabalho real, virtual, e metaverso, são novos riscos que causam doenças psicológicas, mentais e psicossomáticas e devem ser considerados na proteção social[136].

## 4. Realocação das fontes de custeio da seguridade social. Tributação da "plus valia" do trabalho humano para a "plus valia" das novas tecnologias.

Quanto ao desiderato da cobertura dos riscos previdenciários, a Constituição, (art. 201,CF/1988) expressa será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e

[134] BRAMANTE, Ivani Contini. **O stress profissional e o dano psicológico.** Revista de direito da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Ano7.Volum9, 2003,https://revistas.direitosbc.br/fdsbc/article/view/439.

[135] https://amb.org.br/brasilia-urgente/afastamentos-por-transtornos-de-saude-mental-sobem-38/#:~:text=Dados%20do%20Minist%C3%A9rio%20da%20Previd%C3%AAncia,Em%202021%2C%20foram%20200.244.

[136] BRAMANTE, Ivani Contini, BRAMANTE, Simone Bramante e CAVALINI, Juliane Pascoeto. **Assédio digital e por algoritmo: bullying. Cyberbullying. Cyberstalking**. *In* o uso de dados pessoais e inteligência artificial na relação de trabalho. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2022.

atuarial, e atenderá, na forma da lei, a cobertura dos eventos para o segurado: incapacidade temporária ou permanente para o trabalho; idade avançada; maternidade, desemprego involuntário; para os dependentes: salário-família e auxílio-reclusão, pensão por morte.

No que se refere ao custeio, será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as importantes contribuições sociais do empregador e do empregado. Há previsão de várias fontes, sem prejuízo de criação legal de outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da Seguridade Social (art. 195, parágrafos e 154, I, CF/1988).

## 4.1. Contribuição do empregador.

O texto constitucional autoriza a fixação de alíquotas diferenciadas, em razão do setor da economia e da abertura ou supressão de postos de trabalho (art. 195, § 9º e 12). Logo, é permitida a fixação de contribuições sociais com alíquotas diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, sendo também autorizada a adoção de bases de cálculo diferenciadas, e os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes serão não-cumulativas. Nessa senda, na Era digital em que a mão de obra humana é substituída por máquinas inteligentes, as sugestões são de taxação das receitas, faturamento, lucro, e bens e serviços atrelados as novas tecnologias e á sustentabilidade, tais como: tributação verde; do robô; do valor agregado; insumos, desenvolvimento, usos e produtividade das novas tecnologias.

Na forma do artigo 195, CF/1988, Incide contribuição social do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; d) do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar; e) sobre bens e serviços, nos termos de lei complementar, cuja alíquota pode ser fixada em lei ordinária (Art. 195, § 15,CF/1988). A Lei Complementar 214/2025 regulou os dois novos tributos: Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) em geral: de competência federal, substituindo o PIS e a COFINS; Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre

Estados e Municípios, unificando o ICMS e o ISS. A implementação será gradual, com transição completa prevista até 2033.

## 4.2. Tributação verde: green tax.

Horvath Junior[137] sugere a ampliação do custeio do sistema de proteção social pela tributação verde (green tax). A medida pode estimular o aumento da arrecadação, com a geração de receita adicional para o Estado, criar espaço fiscal para a redução de outros tributos sobre a folha de pagamento de salários e promover comportamentos sustentáveis de proteção ambiental e laboral. Na função extrafiscal, a tributação deixaria de ser voltada à mera arrecadação e abastecimento dos cofres públicos para direcionar toda sua força nos objetivos constitucionais da proteção social e no incremento do financiamento da Seguridade Social

## 4.3. Tributação da automação e do robô (robot tax).

A tributação dos robôs é um tema polêmico a principiar pelo próprio conceito e tipologia. Horvath Junior anota que no contexto da Revolução 4.0, os robôs podem ser considerados uma nova fonte de receita tributária para o sistema de Seguridade Social. E assim questiona:

> "Mas é possível a tributação de robôs? Tal possibilidade enfrenta grandes impasses. A identificação do robô ao qual se pretende taxar tributariamente é relevante na medida em que existem diversos níveis de automação. É importante destacar que diferentemente dos casos usuais de robôs que deslocam trabalhadores dos seus postos de trabalho tradicionais, como carros e caminhões de transporte autônomos, os caixas eletrônicos de bancos, supermercados, terminais de check-in de companhias áreas, hotéis, por exemplo, não são considerados robôs, mas na condição de dispositivos automatizados que reduzem os postos de trabalho dos humanos. Tem-se a questão relevante dos serviços típicos digitais, como aqueles prestados por Uber, Netflix, Airbnb, Spotify, Amazon, dentre outros, dos quais a estruturação de uma possível tributação (robot tax) enfrenta vários desafios para sua concepção. Dentre outras dificuldades, está no próprio conceito

[137] HORVATH JR., Miguel. **A policrise e os sistemas de proteção social: desafios da preservação dos sistemas protetivos do século XXI.** Belo Horiz1onte: Ieprev. 2024. p. 200/204.

> de robô e sua diferenciação entre "robôs inteligentes" e "máquinas", a natureza jurídica e o respectivo tratamento tributário, para evidenciar possível incidência de tributo sobre a propriedade do robô ou sobre a capacidade do próprio robô"[138].

Ferreira[139] trata da proposta de "imposto de automação":

> Na atualidade, e até à presente datada, o trabalho executado por trabalhadores humanos está sujeito a impostos sobre rendimento, calculados sobre um salário mensal, enquanto esse mesmo trabalho, quando realizado por um robô não está sujeito ao mesmo nível de impostos." (...) "não há uma resposta imediata e simples para as complexas questões sobre a forma mais adequada, mas também, simples e eficaz, de atenuar o desemprego, melhorar o problema da desigualdade económica e conseguir minimizar o problema da erosão da base tributária e redução das receitas tributárias, quer de impostos sobre o rendimento, quer de contribuições para os sistemas previdenciários da segurança social. Como se viu o problema está como o fazer de uma forma equitativa e eficaz, especialmente na era da revolução tecnológica da automação, da robótica e da inteligência artificial"

Ferreira[140] aponta que houve rejeição pelo Parlamento Europeu em 2017 do imposto sobre as empresas que recorrem massivamente à utilização de robôs ou de tecnologias automatizadas, para substituição de trabalhadores humanos, por conta do desestímulo ao desenvolvimento tecnológico e competitividade.

## 4.4. Tributação do valor agregado. Inclusão do trabalho informal.

No tema sobre os desafios e alternativas no custeio da Seguridade Social, Maria Eduarda Constancio Amaro. Tays Horrana Almeida Santos. Ronaldo Fenelon Santos Filho [141] sugerem:

---

[138] HORVATH JR., Miguel. **A policrise e os sistemas de proteção social: desafios da preservação dos sistemas protetivos do século XXI**. Belo Horizonte: Ieprev. 2024. p. 210/214.
[139] FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. **O imposto sobre robôs: uma solução de falsas vantagens e de verdadeiros problema**s. Revista Ibérica do Direito. Biblioteca Nacional de Portugal. Ano1. Vol.1. N1. 2020.
[140] FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. **O imposto sobre robôs: uma solução de falsas vantagens e de verdadeiros problema**s. Revista Ibérica do Direito. Biblioteca Nacional de Portugal. Ano1. Vol.1. N1. 2020.
[141] AMARO, Maria Eduarda Constâncio, SANTOS, Tays Horrana Almeida e SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon. **Desafios e Alternativas no Custeio da Previdência Social: uma análise de**

(a) a obrigatoriedade da contribuição social para todas as atividades. Ainda,que as empresas informem o número a identidade de todos os trabalhadores no registro público, independe do vínculo jurídico emprego, autonomia, informal, etc.

(b) exigência de uma adesão contributiva mínima do segurado, visando garantir a base para sua futura aposentadoria.

c) criação de nova contribuição pelo valor adicionado, representado pela riqueza gerada pela empresa, calculado como a diferença entre os custos de produção, bem como a produção efetiva de bens e serviços, em substituição ao COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social).

Para tanto, mister fixar técnicas de Demonstração do Valor Adicionado (DVA) e sua distribuição entre os diversos setores da economia e serviços envolvidos, direta ou indiretamente na produção, incluindo fornecedores, funcionários, financiadores, acionistas e até mesmo o governo.

A Emenda Constitucional 132/2023, chamada de reforma tributária altera a Carta Federal, (art. 195, o inciso V, CF/1988) para fixar o custeio da Seguridade Social também sobre bens e serviços. Lei Complementar 214/2025, que entra em vigor no ano de 2027. Entretanto, bem anota Wagner Balera, a lei abre a chance de tributação dos serviços tecnológicos, mas á contrapartida elimina várias fontes de custeio, dentre elas o PIS/COFINS:

> "com impressionante descompromisso com o potencial de dispêndio futuro das saídas do caixa da Seguridade Social. A Reforma Previdenciária não amadurece, porque cada uma das quatro que já foram feitas até agora nem mesmo produz seus frutos e já se vê transformada em outra reforma. Fenômeno que se repete desde 1998. Muito provavelmente, aos leitores deste texto, não estará garantido o direito de, com previdência, projetarem o respectivo futuro previdenciário. Se é que haverá algum futuro para o vigente modelo[142]"

A lei, por ora, não regulou a contento a questão tributária e não cuidou da plus valia da novas tecnologias, de modo a assegurar a proteção social frente a automação e digitalização.

---

**contribuições e reformas**. V Congresso Internacional da Rede Ibero-americana de Pesquisa em Seguridade Social, p. 27-47, set/2023. https//revistas.unaerp.br.>rede>artigo>pdf.

[142] BALERA. Wagner. **Seguridade Social: combate aos ladrões do sistema, 2025.** https://rhpravoce.com.br/colab/seguridade-social-combate-aos-ladroes-do-sistema/.

## 4.5. Tributação da "plus valia" das tecnologias. desoneração dos salários.

Na Era digital, há uma concorrência entre a forma de trabalho habitual e as novas formas de trabalho automatizadas, plataformizadas, ou desempenhadas pela Inteligência Artificial ; bem como há substituição do homem pela máquina e maximização da produtividade; há uma realocação da "plus valia do trabalho humano", de Karl Marx (O Capital), para uma "plus valia das novas tecnologias" de Harari (Homo Deus), e um custo marginal zero para a Sociedade (RIFKIN) [143], que exige a necessária reflexão sobre a futura condição humana.[144]

Uma tributação a ser pensada e relacionada à tecnologia, abrangeria os insumos, o desenvolvimento, o financiamento, a venda, o licenciamento, a comercialização e o uso da tecnologia, bem e serviços, incluindo a coleta e o uso de dados. Os fundamentos podem se escorar nas seguintes premissas: (a)libertar o "trabalho humano" de seu papel coercitivo de principal fonte de tributação, reduzir a carga tributária salarias, e permitir outras formas de valor na produção, bens e serviços. Na realidade atual, há anacronismo da vinculação de compensação monetária à produção de valor social em nível individual. (b) redefinir o conceito de trabalho e considerar "a produção de valor", para além da organização fragmentada do trabalho humano.

Sacha Calmon anota que a informalidade é uma patologia e todos têm que contribuir e talvez a solução não seja aumentar a carga, mas reduzi-la, para que todos possam pagá-la e todos os impostos devem incidir sobre a renda, o que exceder.

> "a Previdência deveria ser, necessariamente, orçamentariamente sustentada por todos os impostos do sistema. Sobre a renda e sobre o consumo. IPI, ISS, e patrimônio também, IPTU, ITR, todos deveriam ter um adicional, responsabilidade de todos, porque a Seguridade há de ser custeada por todos, e mais por quem tem mais em favor de quem tem menos. Deveriam ser adicionais de impostos, e toda a fiscalização deveria ser integrada,

[143] KARL, Marx. **O capital: crítica da economia política**: livro I. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 31. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. HARARI, Yuval Noah. **Homo Deus: uma breve história do amanhã**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.RIFKIN, Jeremy. **Sociedade com custo marginal zero**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora, 2016, p.145.

[144] ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2016.

> muito bem respeitada, e muito bem paga. Nada de destroçar o Estado."[145]

No Brasil, quanto as novas tecnologias, a postura estatal atual não é taxar, mas conceder incentivos fiscais, alíquotas diferenciadas ou reduzidas, imunidades e isenções, renúncias, quanto aos insumos e usos no desenvolvimento de pesquisas, implementação das novas tecnologias (art. 218/219, CF/1988), a exemplo da "Lei do Bem" - Lei nº 11.196/2005 e da Lei Complementar 214/2025.

A jurisprudência-mor também segue a linha das benesses tributárias para as inovações tecnológicas: importação de pequenos componentes eletrônicos (STF/RE 595676); insumos tecnológicos para implementar a Lei Geral de Proteção de Dados (STJ/REsp 2.120.721- Tema 779). Ainda, nos julgados STF/ REs) 330817 (Tema 593) e 595676 (Tema 259) que resultou na Súmula Vinculante 57: "A imunidade tributária constante do art. 150, VI, d, da CF/88 aplica-se à importação e comercialização, no mercado interno, do livro eletrônico (e-book) e dos suportes exclusivamente utilizados para fixá-los, como leitores de livros eletrônicos (e-readers), ainda que possuam funcionalidades acessórias". Note-se, inclusive que a jurisprudência traz que: "do ponto de vista tributário, atualmente há maiores incentivos econômicos para os produtores que investem em tecnologias convencionais, do que para os que adotam alternativas menos agressivas ao meio ambiente (STF/RE 607109- Tema 304).

## 5. Outras alternativas de proteção social e do custeio de seguridade social.

As novas tecnologias e a subordinação estrutural tecnológica informacional propiciam o surgimento de um trabalho como uso não remunerado em massa; a concentração de renda e riqueza nas mãos dos detentores das tecnologias e a disseminação da precariedade, por meio de cadeias de valor complexas; ainda potencializam os riscos econômicos e sociais.

[145] COELHO. Sacha Calmon Navarro Coelho. **Reforma tributária e as contribuições sociais**. https://anpprev.org.br/anp_data/editor/Artigo%20-%20Reforma%20Tribut%C3%A1ria%20-%20SACHA%20CALMON.pdf

No cenário atual, a questão que fica: tendo em conta o "homem contextualizado" no sentido dado por Ortega y Gasset, como manter um modelo competitivo e de Bem-Estar social humanista, e manter as redes de segurança social e outros serviços públicos, que funcionem como amortecedores contra os impactos das transformações tecnologias, para atender o bem comum em favor da humanidade. Seguem-se as sugestões:

(a) é possível, de plano, considerar o trabalho em plataformas digitais, como avulso com os mesmos direitos do trabalhador vinculado (art. 7º, XXIV e XXVII);

(b) ainda, é factível generalizar a aplicação dos direitos do trabalho, previstos no artigo 7º, da Carta Federal a todos os trabalhadores independente do regime jurídico de vinculação com o tomador de serviços (empregado, autônomo, avulso, eventual, intermitente etc.)

c) outras sugestões seriam: criar formas de renda básica universal, políticas públicas de maior investimento em bens públicos; criar outras formas de distribuição de renda, socialmente justa, sendo a economia solidária e cooperativismo uma solução idealizada.

d) realocar o custeio da Seguridade Social da folha de salários para a tributação verde, do robô, do valor agregado (IVA), da "plus valia" das novas tecnologias, desde os insumos, desenvolvimento, implementação e uso responsável e bens e serviços correlatos.

e) Controle rigoroso das políticas de custeio da Seguridade Social: da arrecadação (art. 195, § 8º); da contrapartida dos recursos públicos (art. 195, § 10); da evasão fiscal (art. 195, § 4º, CF/1988); da precedência do custeio total, pois nenhum benefício ou serviço da Seguridade Social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total (art. 195, § 5º,CF/1988); das isenções (art. 195,§ 7º,CF/1988); da remissão e anistia das contribuições (art. 195 § 11,CF/1988); e da Desvinculação de Receitas da União, dos Estados e Municípios (DRU,DRE,DRM), mecanismo criado em 1994, que permitiu ao governo usar livremente 20% de todos os tributos federais. A Emenda Constitucional132/2023 prorroga a DRE e a DRM até 31/12/ 2032 e o percentual será de 30% (art. 167, XII, CF/1988 e art. 76-A e 76-B, ADCT). A principal fonte de recursos da Desvinculação de Receitas são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado.

Há severas críticas quanto a desvinculação das receitas destinadas a Seguridade Social por conta do desvio de finalidade:

> "à efetiva destinação do produto da arrecadação das contribuições para a finalidade para a qual foram estabelecidas. Por certo, a desvinculação dessas receitas tributárias da finalidade que justifica sua própria razão de ser revela um desvio em relação à sua causa, contrariando, pois, a Constituição Federal"[146].

f) Diálogos e práticas de solidariedade e fraternidade: Em relação ao Brasil, na atualidade se destacam quatro diálogos, como políticas da Organização Internacional do Trabalho no documento, sobre "Futuro do Trabalho no Brasil: Perspectivas e Diálogos Tripartites, como desafios e possibilidades para novas regras do jogo, 2018": Diálogo 1: A Organização do Trabalho e da Produção; Diálogo 2: Trabalho e Sociedade -"Desenvolvimento Sustentável: Desafios e Oportunidades para o Futuro do Trabalho; Diálogo 3: Trabalho Decente para Todos; Diálogo 4: Novas Formas de Governança para o Futuro do Mundo do Trabalho [147].

De qualquer sorte, outros arranjos serão necessários ao compartilhamento de riscos sociais. Diante dos índices de longevidade, e ainda as novas tecnologias de automação e robotização, de substituição do homem pela máquina, não será mais possível a cobertura social apenas ofertada pelo Estado, e com base na folha de salários. Ainda, não há como apostar todas as fichas nos sistemas de previdência privada, diante das históricas e conhecidas mazelas quanto à saúde financeira[148].

## 6. Conclusão.

Um dos grandes desafios da Sociedade 4.0, para manter o Estado de Bem-Estar Social a paz e justiça, diz respeito ao orçamento estatal e as fontes

---

[146] FERREIRA, Diogo Olm. **As Contribuições para a Seguridade Social e a Teoria das Causas, 2022.** https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2090/2049.

[147] BARZOTTO, Luciane Cardoso.; OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. **OIT: Solidariedade e Fraternidade na proteção aos direitos humanos dos trabalhadores.** Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, v. 1, n. 39, 2018. DOI: 10.22456/0104-6594.84689. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/84689. Acesso em: 18 jan. 2025.

[148] (OCDE/2021 Documento "Roadmap for the Good Design of Definded Contribution Pension Plans" e Diretrizes da OCDE/2023 para Empresas Multinacionais sobre Conduta Empresarial Responsável https://www.oecd.org/pt/publications/2023/06/oecd-guidelines-for-multinational-enterprises-on-responsible-business-conduct_a0b49990.html.https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0467.

de custeio dos benefícios sociais, diante dos novas modos organizativos produtivos e de trabalho, de concorrência entre o trabalho humano e da máquina inteligente, e ainda substituição do homem pela máquina.

De plano, é factível a aplicação ao trabalho em plataformas digitais as mesmas regras do teletrabalho, no que couber, de acordo com a subordinação estrutural e inserção do trabalhador na estrutura telemática-cibernética-digital do explorador da mão de obra humana, e por conta da dependência tecnológica e respectiva cybersubordinação.

Ainda, é factível, diante das peculiaridades da liberdade de adesão ao engajamento, a redefinição do trabalho em plataformas digitais como "trabalho avulso" e aplicação imediata da igualdade de direitos, encravados no art. 7°, XXIV da Carta Federal, de "igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso."

Diante do modelo social e econômico de divisão do trabalho e sua ruptura ou desgaste vivenciada na Sociedade 4.0, surgem as alternativas: libertar o trabalho humano e os respetivos salários, de seu papel de custeio principal da seguridade social, e permitir outras formas de valor tributáveis no desenvolvimento, implementação e uso, produção, bens e serviços relacionados as novas tecnologias.

Na Era digital, o futuro do trabalho e da Seguridade Social dependerá da equalização da "inclusão humanista digital em sentido amplo"; a reconfiguração das fronteiras trabalho e consumo; ampliação do conceito de valor social do trabalho, inclusão da "produção de valor" para além da organização fragmentada do trabalho humano; realinhamento do fator divisão do trabalho, inclusão de proteção do trabalho informal.

Mister se faz a realocação das fontes de custeio da Seguridade Social, pela desoneração da folha de salários, e incidência sobre o lucro, a produtividade, os bens e serviços; primar pela tributação verde (green tax); a tributação do robô (robô tax); o chamado de "valor agregado (IVA)" na automação, robôs, inteligência artificial, e a tributação da "plus valia" das novas tecnologias.

Ainda, criar outras formas de renda básica universal; maior investimento em bens públicos; apostas nas políticas públicas e fomento para atividades privadas de profissionalização, educação, qualificação e requalificação. Criar outras formas de distribuição de trabalho e renda,

socialmente justa, sendo a economia solidária e o cooperativismo soluções idealizadas.

Outra premissa será reconhecer a ampliação do conceito de meio ambiente cultural, natural, artificial e digital. Levar em conta os novos riscos, o desemprego estrutural massivo; a informalidade; bem como as doenças e contingências sociais, exigem a realocação das fontes de custeio da Seguridade Social. A introdução das novas tecnologias, longe de atenuar o desemprego e as desigualdades econômica, social e cultural, ao revés distância o fosso.

Mister aprofundar os estudos acerca do custeio, não só da Seguridade Social, mas do Estado de Bem-Estar Social, à medida que a revolução tecnologias, a automação e a inteligência artificial ganham corpo e aceleram os impactos políticos, sociais, econômicos e culturais e afeta toda a Sociedade global e a Humanidade.

## 7. Bibliografia.


ANTUNES, Ricardo. **O Privilégio da Servidão: O Novo Proletariado de Serviços na Era Digital.** São Paulo: Boitempo, 2018.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2016

BARZOTTO, Luciane Cardoso. LGPD, **Direitos Fundamentais E Inteligência Artificial: Impactos nas Relações de Trabalho**. In: BARZOTTO, Luciane Cardoso; GRAMINHO, Vivian Maria Caxambu. Inteligência artificial e novas tecnologias nas relações de trabalho. São Paulo: Editora Mizuno, 2022. p. 80-98.

BARZOTTO, Luciane Cardoso.; OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. OIT: **Solidariedade e Fraternidade na Proteção aos Direitos Humanos dos Trabalhadores.** Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, v. 1, n. 39, 2018. DOI: 10.22456/0104-6594.84689. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/84689. Acesso em: 18 jan. 2025.

BARZOTTO, Luciane Cardoso; MISKULIN, Ana Paula Silva; BREDA, Lucieli. **Condições Transparentes de Trabalho, Informação e Subordinação Algorítmica nas Relações de Trabalho.** In Futuro do trabalho: os efeitos da revolução digital na sociedade. CARELLI, Rodrigo de Lacerda; CAVALCANTI, Tiago Muniz; FONSECA, Vanessa Patriota da (org.). Brasília: ESMPU, 2020.

BRAMANTE, Ivani Contini. **Fiscalização do Trabalho e o Valor Social do trabalho, in Princípio Constitucional do Valor Social do Trabalho**. (org.) Leonardo Lopes Rodrigues de Lacerda. Estudos em homenagem Desembargador Marcos César Amador Alves. Editora Mizuno, 2024

BRAMANTE, Ivani Contini. **Inteligência Artificial: O Futuro do Trabalho e o Trabalho do Futuro.** In: CARLOTO, Selma (coord.). Inteligência artificial e novas tecnologias nas relações de trabalho. São Paulo: Editora Mizuno, 2022.

BRAMANTE, Ivani Contini. **Novos Paradigmas do Direito Coletivo do Trabalho.** Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, vol. 86, no 4, out/dez 2020.

BRAMANTE, Ivani Contini. **O stress profissional e o dano psicológico**. Revista de Direito da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Ano7.Volum9, 2003,https://revistas.direitosbc.br/fdsbc/article/view/439.

BRAMANTE, Ivani Contini. **Teletrabalho de Representação Comercial: Novos Paradigmas da Autonomia e da Subordinação**. Representação Comercial e Distribuição. Estudos em homenagem ao Prof. Rubens Requião. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRAMANTE, Ivani Contini. **Teletrabalho: Teledireção, Telessubordinação e Teledisposição**. Revista Ltr: São Paulo, v. 76, n. 4, p. 391-412, abr. 2012.

BRAMANTE, Ivani Contini. **Teletrabalho: uma nova forma flexível de trabalho**. Tese de Doutorado. PUC – SÃO PAULO, 2003.

BRAMANTE. Ivani Contini Bramante. **Meio Ambiente Digital: Cyberviolence, Cyberbullying, Cyberstalking, Cyberdiscrimination E Violence By Algorithm**. *in* Meio Ambiente do Trabalho e Desafios Contemporâneos à sua Proteção: Homenagem ao Professor Raimundo Simão de Melo (Org) Autores: Ênio Borges Araújo Campos, Fabricio Segato Carneiro , Paula Duarte Tavares Rodrigues , Paulo Campanha Santana , Ricardo José Macêdo de Britto Pereira. Thoth Editora.2024.

BRAMANTE. Ivani Contini. **Subordinação Algorítmica: Digital Platform Worker ou Crowdworking**. Revista LTR 86-05- 588-601.maio 2022.

BRASIL. **Governança da Inteligência Artificial para a Humanidade**. 20 setembro 2024 https://brasil.un.org/pt-br/

BULOS. Uadi Lamêgo. **Da Reforma à Mutação Constitucional**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 33 n. 129 jan./mar. 1996 https://www2.senado.leg.br/

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. **O Caso Uber e o Controle por Programação: de Carona para o século XIX**. In Tecnologias disruptivas e a exploração do trabalho humano. LEME, Ana Carolina Reis Paes; RODRIGUES, Bruno Alves; 296 Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg., Belo Horizonte, v. 66, n. 102, p. 275-297, jul./dez. 2020,

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 21ª ed. Editora JusPodivm. 2024.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos Informais De Mudança Da Constituição: Mutações Constitucionais e Mutações Inconstitucionais**. São Paulo: Max Limonad, 1986

FERREIRA, Diogo Olm. **As Contribuições para a Seguridade Social e a Teoria das Causas.** 2022. https://revista.ibdt.org.br/index.

FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. **O Imposto Sobre Robôs: Uma Solução De Falsas Vantagens e de Verdadeiros Problemas**. Revista Ibérica do Direito. Biblioteca Nacional de Portugal. Ano1. Vol.1. N1. 2020. www.revistaibericado direito.pt

GIRARDI, Marcia da Cruz. ABREU, Anderson Jordan Alves. **Escravidão Digital: Trabalho Uberizado e a(s) Violência(s) Trabalhista(s) Sofrida(s) pelos Trabalhadores Algorítmicos**. Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano, Campinas, v. 5, p. 1-40, 2022.

HARARI, Yuval Noah. **Homo Deus: Uma Breve História do Amanhã**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

HORVATH JR., Miguel. **A Policrise e os Sistemas de Proteção Social: Desafios da Preservação dos Sistemas Protetivos do Século XXI.** Belo Horizonte. Ieprev. 2024.

https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2090/2049

KARL, Marx. **O Capital: Crítica da Economia Política:** livro I. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 31. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

KARL, Marx; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2011.

LANTYER, VICTOR HABIB. **Gamificação e Algoritmos: Uma nova Perspectiva sobre o Trabalho no Brasil**. 2023. https://www.migalhas.com.br/arquivos/2023/12

ORTEGA Y GASSET, J. **Meditaciones del Quijote**. In Obras completas de José Ortega y Gasset (7a ed., Vol. 1, pp. 310-400). Madrid: Revista de Occidente. (Trabalho original publicado em 1914).

REIS, Daniela; CORASSA, Eugênio. **Aplicativos de Transporte e Plataforma de Controle: O Mito da Tecnologia Disruptiva do Emprego e a Subordinação por Algoritmos**. *In*: Ana Carolina Reis Paes Leme; Bruno Alves Rodrigues; José Eduardo de Resende Chaves Júnior. (Org.). Tecnologias Disruptivas e a Exploração do Trabalho Humano. A intermediação de mão de obra a partir das plataformas eletrônicas e seus efeitos jurídicos e sociais. 1ª ed. São Paulo: LTR, 2017.

RESENDE. Debora Penido. **Organização do Trabalho na Sociedade Contemporânea**. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região. Belo Horizonte, v. 66, n. 102, p. 275-297, jul./dez. 2020.

RIFKIN, Jeremy. **Sociedade com Custo Marginal Zero**.São Paulo: M. Books do Brasil Editora, 2016, p.145

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SILVA, Roberta Soares. **O Princípio da Contrapartida no Sistema de Seguridade Social – Orçamento em Destaque**. Editora Alteridade, 2024.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Juruá, 1a ed. 2006.

VIDIGAL. **Viviane. Capitalismo de Plataforma: As Facetas e as Falácias**. Leme: Editora Mizuno. 2023.

# Capítulo 5

# Uma nova proposta de financiamento para os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos

Marcelo Barroso Lima Brito de Campos [149]
Maria Rejane Sampaio dos Santos Vieira[150]

**Resumo:** A previdência social configura-se como um instrumento fundamental do Estado Democrático de Direito, destinado à concretização de compromissos estabelecidos constitucionalmente, tais como a promoção da justiça social e o desenvolvimento integral da sociedade. Contudo, para que tais compromissos sejam viáveis, é imprescindível a disponibilidade de recursos financeiros, o que tem justificado as reformas previdenciárias ao longo do tempo, pois há outras obrigações do Estado como a saúde, a assistência social e segurança pública. O presente artigo busca investigar se existem outras fontes de financiamento além das previstas pela Constituição Federal, que possam assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social e se a introdução dessas fontes respeita o princípio da justiça social. Assim, busca analisar a estrutura de financiamento desse regime com a finalidade de propor modificações por meio da introdução de novas fontes que permitam uma distribuição mais equitativa das rendas. O trabalho analisará a estrutura de financiamento da previdência dos servidores públicos, buscando alternativas de financiamento que não aumentem a carga tributária sobre os servidores.

[149] Pós-doutor em Direito Tributário (UFMG). Doutor em Direito Público (PUC de Minas). Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP-MG). Bacharel em Direito (UFMG). Professor de Mestrado e da Graduação em Direito Previdenciário, Direito Constitucional e Direito Tributário (Universidade FUMEC). Procurador do Estado de Minas Gerais (AGE-MG). Advogado. Membro da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social (ABDSS). Diretor da Diretoria dos Servidores Públicos do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP. Autor de livros e artigos. Conferencista. Palestrante. Parecerista.
[150] Mestre em Instituições Sociais, Direito e Democracia pela Universidade FUMEC(MG). Doutoranda em Direito (PUCPR). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Rondônia. Procuradora do Estado de Rondônia. Advogada. Procuradora Diretora da Procuradoria para o Sistema de Proteção Social dos Militares – SPSM. Coordenadora Adjunta no Estado de Rondônia do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP. Diretora Adjunta da Diretoria dos Servidores Públicos do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP. Autora de artigos. Palestrante.

**Palavras-chave**: Previdência Social. Regime Próprio dos Servidores Públicos Efetivos. Equilíbrio Financeiro e Atuarial. Novas Fontes de Financiamento. Justiça Social.

## Introdução

A Constituição Federal (Brasil, 1988) instituiu o sistema de seguridade social no Brasil, com o objetivo de proteger o povo contra doenças e riscos sociais. Esse sistema é composto pelos subsistemas de saúde, previdência e assistência social. O direito à saúde e à assistência social é universal e não requer contribuições, ao contrário da previdência, que demanda aporte financeiro.

A previdência se divide em obrigatória, que é compulsória e abrange o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), e a Previdência Complementar (RPC), que é facultativa. É relevante destacar que a exigência de contribuição previdenciária nos RPPS é uma inovação recente, uma vez que anteriormente aposentadorias e pensões eram concedidas sem a correspondente fonte de custeio, baseando-se especialmente no tempo de serviço e, opcionalmente, na contribuição.

Essa realidade, associada a mudanças demográficas, tem gerado desequilíbrios substanciais nas contas da previdência, implicando, por conseguinte, no orçamento dos entes federativos que assumem a responsabilidade pela cobertura de eventuais déficits.

Ademais, além da contributividade, o princípio da solidariedade é um elemento fundamental nos regimes previdenciários obrigatórios, caracterizado pelo sistema de financiamento de repartição simples. Nesse modelo não ocorre a formação de poupança individual ou coletiva; os valores arrecadados são destinados a um fundo específico para o pagamento dos benefícios previdenciários. Tal conceito abrange a solidariedade intergeracional, na qual a geração atualmente ativa financia os proventos da geração anterior, enquanto espera que seus direitos previdenciários sejam sustentados pela geração futura. Assim, os contribuintes do regime contribuem para a solvabilidade do RPPS (Modesto, 2003, p. 2).

Embora haja pleno conhecimento sobre as questões históricas estruturais, a mudança demográfica, a negligência no estudo atuarial e outras possíveis causas de desajuste nas contas previdenciárias que fundamentaram as alterações nas regras de custeio e benefícios dos RPPS, observa-se um desgaste resultante das reformas, que, ao buscarem estabelecer normas para a concessão

de benefícios previdenciários mais alinhadas com a arrecadação e o orçamento público, geraram um nível de instabilidade e insegurança jurídica para os segurados.

Por outro lado, o Estado (em sentido amplo) possui outras obrigações, além da previdência social, incluídas as políticas públicas de saúde e educação, não sendo possível atender todas as demandas sem que medidas mais eficazes sejam adotadas.

Dessa forma, o constituinte enfatizou a imprescindível observância ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários, considerando a relevância da dimensão financeira do Estado no contexto da sustentabilidade.

Desse modo, a pesquisa possui relevância científica e procederá a investigação do problema delimitado nas seguintes questões: Além das fontes de financiamento que estão previstas constitucionalmente, outras podem ser criadas para o equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social? Quais seriam essas novas fontes de financiamento? Por quais meios poderiam ser criadas? A implementação dessas novas fontes atende à justiça social?

O objetivo geral deste trabalho é analisar a estrutura de financiamento dos RPPS, a fim de propor modificações por meio da introdução de novas fontes de financiamento. Os objetivos específicos serão delineados da seguinte maneira: investigar a previdência social como um elemento fundamental para a promoção da justiça social; examinar a estrutura de financiamento dos RPPS sob a ótica das obrigações do Estado Democrático de Direito, comprometido com a realização dos direitos fundamentais sociais, levando em conta a coexistência dos princípios do equilíbrio financeiro e atuarial e da proibição do retrocesso social; apresentar novas propostas de financiamento para os RPPS sem incrementar as cargas tributárias sobre os servidores públicos

## 1. A previdência social e sua relevância na promoção da justiça social

A análise da previdência social destaca, segundo Russomano (1979, p. 2), duas tendências humanas: a poupança e a caridade. Ambas, surgem da necessidade de segurança em tempos de dificuldades, como adoecimento, velhice e morte. O instinto gregário do ser humano, ao se organizar em grupos, aumenta as possibilidades de proteção mútua e revela os primeiros sinais de solidariedade. Essa união altruísta levou a um novo momento histórico, onde

surgiram medidas de economia coletiva mais eficazes para ajudar aqueles que enfrentam dificuldades sociais ou econômicas.

A partir de 1883, a proteção social começou a ser institucionalizada, destacando-se o trabalho de Otto Eduard Leopold Von Bismarck, que criou um programa de seguro social. Esse programa baseava-se em um pacto entre empregados e empregadores, com a intervenção do Estado para gerenciar as contribuições e financiar benefícios relacionados à velhice, doença ou morte dos contribuintes.

O Plano Beveridge, elaborado por Sir William Henry Beveridge em 1942, foi um marco na proteção social, fundamentando governos de orientação trabalhista. Ele propunha um sistema de proteção universal com garantias mínimas para todos os cidadãos, diferindo do modelo Bismarckiano, pois seria totalmente financiado pelo orçamento estatal. (Caliendo, 2009, p. 342).

Na visão de Campos (2022, p. 31) o modelo instituído por Bismarck pode ser considerado o marco que inaugura a proteção social em virtude de ter instituído a atuação do Estado em um ambiente liberal, bem como estabelecia a contribuição de natureza tributária.

No Brasil o processo de constitucionalização da previdência social ocorreu em várias etapas, culminando com a promulgação da Constituição Federal (Brasil, 1988), que consolidou uma série de direitos e garantias fundamentais para o povo brasileiro. Os direitos à saúde, à assistência social e à previdência social, anteriormente marginalizados, foram elevados a compromissos do Estado Democrático de Direito, conforme disposto no artigo 6º da Constituição Federal (Brasil, 1988), categorizando-os como direitos e garantias fundamentais.

O estabelecimento dessas garantias sociais, regidas pelos princípios da contributividade, da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, previstos no *caput* do art. 40 da Constituição Federal (Brasil, 1988), representa a busca pela construção de uma sociedade mais justa e equilibrada, para que todos tenham condições mínimas para uma vida digna, dentre as quais estão incluídos os mecanismos de proteção social, constituídos com a intervenção estatal.

É fundamental que decisões no Estado Democrático de Direito sejam baseadas em considerações coletivas, em vez de interesses pessoais. Rawls aborda a razão pública como essencial para uma democracia ordenada e plural, definindo-a como um meio para elucidar os valores morais e políticos que

devem guiar a relação entre um governo democrático e seus cidadãos. (2020, p. 522 e 523)

Acerca disso, Piketty (2014, p. 37) realizou importante estudo no qual argumenta que a desigualdade e o capitalismo não devem ser condenados, mas sim justificados com base em sua utilidade pública, ressaltando que a estrutura social pode facilitar a construção de uma sociedade mais equitativa. Enfatiza que ao longo do Século XX, o Estado implementou sistemas de proteção social que asseguram direitos fundamentais, como a educação, a saúde e a previdência social e que o avanço representado por esses direitos é inegável, o que se constata pela contribuição para o bem-estar da população. Entretanto, há limitações na capacidade estatal para atender todas as demandas sociais dentro do orçamento disponível (Piketty, 2014, p. 468 a 470).

No contexto apresentado, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial revela-se fundamental, equiparando-se à necessidade de estabelecer novas fontes de financiamento para os RPPS. Este artigo tem como objetivo discutir essa temática, sem desconsiderar a estrutura vigente e os cuidados associados à responsabilidade previdenciária.

## 2. A atual estrutura de financiamento dos RPPS

O art. 40 da Constituição Federal (Brasil, 1988) prevê a contribuição previdenciária ordinária, que tem natureza jurídica de tributo[151], que se dividem em contribuição patronal, a cargo do ente federativo, e a contribuição dos servidores públicos efetivos em atividade como também pelos aposentados e pensionistas. O ente federativo, que é o responsável pelo recolhimento das contribuições e deve promover o desconto em folha de pagamento, transferindo-as ao fundo previdenciário, assim como na qualidade de contribuinte em relação aos valores relativos à contribuição patronal.

É certo que a contribuição previdenciária patronal, assim como a dos servidores públicos, é tributo. Isso porque trata-se de uma obrigação mensal que tem um fato gerador, uma alíquota estabelecida, uma base de cálculo e sujeitos. Diversos são os repasses de recursos que são feitos para cobrir eventuais déficits, que têm uma natureza financeira e orçamentária.

[151] Por outro lado, o Ministério da Previdência Social divulgou a Nota Técnica CGNAL/DRPSP/SPS n. 01 (Brasil, 2010), na qual afirmou que a contribuição dos empregadores para os RPPS "tem uma natureza jurídica principalmente financeira, e não tributária, conforme a atual interpretação constitucional sobre o tema".

Além disso, os entes federativos têm a possibilidade de criar fundos integrados, que se somam às contribuições, bens, direitos e ativos de qualquer tipo, com fundamento no art. 249 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Esses fundos integrados possuem regulamentação infraconstitucional no artigo 6º da Lei n. 9.717 (Brasil, 1998), que determina que a organização dos RPPS deve seguir normas de atuária e contabilidade. Isso inclui a elaboração de avaliações atuariais e a realização de balanços, visando uma análise mais eficaz das medidas necessárias para garantir a sustentabilidade do regime.

Outrossim, além das contribuições ordinárias, é possível que outros bens sejam vinculados ao fundo previdenciário do RPPS, como patrimônio imobiliário. No entanto, é fundamental que esses ativos sejam viáveis economicamente, a fim de gerar receitas que possam ser utilizadas tanto no presente quanto no futuro.

Outro ponto de essencial importância refere-se a governança e gestão do RPPS. Por isso, consta na Constituição Federal (Brasil, 1988), no art. 40 §20 a imprescindibilidade de uma única Unidade Gestora do RPPS, na qual se concentre toda a gestão previdenciária, favorecendo o adequado controle da legalidade e conformidade dos atos e de todos os processos previdenciários.

Para melhorar a gestão dos RPPS, o Ministério da Previdência Social (MPS) lançou o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos RPPS- o Pro-Gestão RPPS. Além disso, com o mesmo objetivo de fortalecer essa gestão, foi criado o Programa de Certificação Profissional. Esse programa visa qualificar a escolha dos dirigentes, conselheiros, membros de comitês de investimento e outros profissionais que tomam decisões importantes nos RPPS.

As iniciativas têm como objetivo estimular a profissionalização e padronizar funções nos RPPS, além de aumentar a fiscalização sobre contribuições e gastos. Buscam promover maior eficiência, controle e eficácia na gestão, seguindo boas práticas de gestão previdenciária para garantir controles adequados e transparência nas relações com segurados e a sociedade. Isso é essencial para cumprir o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, visando um regime sustentável e com racionalidade econômica.

Ademais, a avaliação atuarial é essencial para medir as obrigações previdenciárias futuras, permitindo que os governos busquem formas de financiamento para garantir a estabilidade dos planos de previdência. O objetivo é oferecer segurança a todos os envolvidos, mantendo o equilíbrio

financeiro e atuarial do sistema, o que contribui para um planejamento orçamentário eficaz e a adequada alocação de recursos.

O estudo é importante para todos os regimes de previdência, especialmente no RGPS e RPPS, devido ao regime financeiro de repartição simples, onde os segurados contribuem para a previdência social para o recebimento das aposentadorias e pensões. Contudo, eles não recebem de volta todo o valor contribuído ao longo de suas carreiras, pois esses recursos são utilizados para financiar os benefícios de servidores ativos, aposentados e pensionistas.

Para realizar este estudo técnico, o atuário utiliza diversas ferramentas, como a matemática financeira e tábuas de mortalidade. É necessário considerar três bases principais: a base atuarial, que envolve a análise das tábuas biométricas, a taxa de juros, os regimes financeiros e a metodologia de cálculo; a base legal, que abrange o desenho do plano, a lista de benefícios e as regras para concessão e custeio dos benefícios; e a base cadastral, que diz respeito ao perfil estatístico do servidor, à atualização dos dados e à completude e consistência das informações (Duttsmann, 2018, p. 65 a 67).

O estudo atuarial de um plano de benefícios, conforme descrito por Conde e Ernandes (2007, p. 29), busca identificar recursos que podem ser adicionados ao fundo para garantir a manutenção futura dos benefícios. Esse tipo de avaliação analisa o custo previdenciário e permite entender a necessidade de contribuições ou de outros recursos para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial.

Sobre o modelo de financiamento conhecido como repartição simples, Piketty (2014, p. 476 e 477) destaca que, quando foi criado, no meio do século XX, as condições eram muito favoráveis para sua continuidade, devido ao grande crescimento da população e à alta produtividade. No entanto, mesmo com a atual discrepância entre a arrecadação e as despesas, a mudança para um sistema de capitalização não parece ser a melhor opção. Por isso, ele sugere a adoção de um sistema único de aposentadoria que funcione com contas individuais, semelhante ao modelo que foi implementado na Suécia nos anos 1990.

Esse sistema de financiamento, foi adotado não apenas na Suécia, mas também na Itália, Letônia, Noruega e Polônia. Esse sistema é conhecido como “regime de contas nocionais” ou “contribuição definida nocional”. Embora o financiamento ainda se baseie na repartição, ele também incorpora elementos de capitalização, especialmente na forma como o valor do benefício é

calculado. Nesse modelo, são criadas contas individuais que não recebem diretamente os valores das contribuições; em vez disso, essas contribuições são registradas de forma escritural. Assim, o saldo dessas contas é utilizado para determinar o valor do benefício. Enquanto a contribuição é fixada, o benefício em si não tem um valor previamente definido. (Costanzi; Sidone, 2019, p. 3).

O sistema financeiro de repartição simples claramente ajuda a redistribuir a renda de maneira mais eficaz e oferece uma proteção social mais forte, graças à solidariedade entre as pessoas. Ele também apoia aqueles que, por conta de algum problema, não conseguiram contribuir o suficiente para garantir seu próprio benefício.

Em relação à proposta de reforma baseada no modelo nórdico, é importante discutir sua viabilidade para os regimes de previdência obrigatórios no Brasil. No entanto, este estudo não se concentra nesse aspecto, mas sim na sugestão de novas fontes de financiamento para a previdência, especialmente no que diz respeito aos RPPS, considerando essa ação como algo urgente e necessário.

Nesse contexto, o financiamento direto da previdência vem das contribuições sociais, que têm um fim específico. Isso quer dizer que as contribuições feitas para o fundo de previdência dos servidores públicos são destinadas apenas para pagar os benefícios desse grupo. Por outro lado, o financiamento indireto vem do orçamento público, que inclui também a contribuição da sociedade, que, de maneira indireta, ajuda todo o sistema de seguridade social ao cumprir suas obrigações. É importante ressaltar que os recursos destinados ao RPPS devem ser devidamente registrados no orçamento correspondente e não se confundem com os recursos que o ente federativo utiliza para cumprir outras obrigações e políticas públicas.

De um lado, temos os direitos fundamentais sociais, como a seguridade social. Do outro, é importante considerar os limites orçamentários e a capacidade financeira do Estado. Por isso, é essencial respeitar o princípio da proibição do retrocesso social, manter o equilíbrio financeiro e atuarial, além de garantir a reserva do possível. Isso significa que é preciso escolher com cuidado quais riscos o orçamento público pode suportar, dando prioridade àqueles que têm um impacto maior na vida das pessoas.

Ibrahim (2011, p. 126 e 127) menciona a reserva do possível atuarial e destaca três pontos principais: a necessidade de recursos financeiros, o planejamento orçamentário e a análise atuarial. Ele ressalta que não é adequado oferecer benefícios previdenciários sem uma fonte de financiamento

apropriada. No entanto, ele também alerta que o cálculo atuarial, por si só, não garante a solvência do sistema de proteção, considerando a trajetória e a complexidade do sistema de seguridade.

Adicionalmente, os atos que criam ou aumentam despesas relacionadas à seguridade social e, por conseguinte, à previdência dos servidores públicos devem ser respaldados por uma fonte de custeio adequada. Essa medida é essencial para que tais despesas não comprometam as metas fiscais do Estado, evitando assim o surgimento de déficits públicos.

Portanto, é crucial considerar estratégias para financiar os regimes de previdência obrigatória, especificamente os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), por meio de alternativas que não onerem excessivamente os servidores públicos.

A análise da previdência social não deve se limitar à sua dimensão econômica, mas deve ser entendida, sobretudo, sob a ótica da justiça social, conforme o princípio da diferença proposto por Rawls (2016, p. 91 a 97). Essa questão é de grande relevância, uma vez que os desequilíbrios nas contas previdenciárias impactam as finanças governamentais e comprometem a execução de outras políticas públicas.

No que se refere RPPS, além das contribuições ordinárias, que devem ser direcionadas mensalmente ao fundo previdenciário, a Constituição Federal (Brasil, 1988), em seu art. 149, §§ 1º-A, 1º-B e 1º-C, estabelece que, caso as contribuições mensais sejam insuficientes para equilibrar o déficit atuarial, é permitida a cobrança sobre os proventos de aposentadoria e pensões que excedam o salário mínimo. Ademais, é possível a implementação de contribuições extraordinárias e outras medidas com o mesmo objetivo. Essa norma deve ser aplicada por um período máximo de 20 anos, conforme disposto no artigo 9º, § 8º da EC n. 103 (Brasil, 2019).

Portanto, todos os entes federativos devem cumprir as disposições mencionadas, em conformidade com o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, bem como com o estabelecido no art. 40, §12 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Ademais, é vedada a instituição de contribuição previdenciária inferior àquela aplicada aos servidores públicos efetivos da União, exceto nos casos em que se comprove a inexistência de déficit atuarial; nesse cenário, a alíquota não poderá ser inferior àquela vigente no RGPS.

A possibilidade de imposição de alíquotas progressivas aos servidores públicos em atividade, aposentados e pensionistas é prevista, desde que

demonstrada a inexistência de déficit atuarial, conforme estipulado no art. 149, § 1º da Constituição Federal (Brasil, 1988), com a redação alterada pela EC n. 103 (Brasil, 2019).

Desse modo, basicamente, o financiamento dos RPPS dá-se através das contribuições ordinárias e extraordinárias, das receitas decorrentes dos investimentos dos recursos monetários no mercado financeiro, dos valores recebidos na compensação financeira entre os regimes obrigatórios (futuramente do SPSM), valores aportados pelos entes federativos, doações e demais direitos bens e ativos.

As preocupações relacionadas ao equilíbrio financeiro e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) são questões de longa data. As reformas sucessivas têm imposto uma carga adicional sobre os servidores públicos, gerando manifestações e insatisfação social. Nesse contexto, o presente estudo visa identificar alternativas que não aumentem os encargos sobre esses servidores. A partir das análises atuariais realizadas anualmente, observa-se que ajustes nas alíquotas das contribuições previdenciárias podem ser necessários. Contudo, a incorporação de novas fontes de financiamento, além das contribuições regulares, possibilita a obtenção de resultados atuariais mais favoráveis à sustentabilidade do sistema previdenciário.

## 3. Novas fontes de financiamento para os RPPS

### 3.1 A biodiversidade, a geodiversidade e a bioeconomia como inovações para o financiamento dos RPPS: riquezas naturais passíveis de melhor aproveitamento econômico, jurídico e social

Conforme exposto por Campos (2023, p. 179), o Brasil apresenta uma abundância de recursos que podem ser mais adequadamente utilizados no âmbito jurídico. As riquezas presentes nas regiões da Amazônia, Caatinga, Cerrado, Pantanal, Mata Atlântica e Pampas exemplificam essa potencialidade. Tal perspectiva é pertinente, uma vez que o país possui uma biodiversidade e geodiversidade significativas que ainda não foram suficientemente exploradas em benefício da sociedade.

De acordo com informações do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP), o Brasil se posiciona como um dos principais produtores de petróleo globalmente, ocupando a liderança na América Latina. O país está atrás apenas de Irã, Emirados Árabes Unidos, China, Iraque, Canadá, Arábia Saudita, Rússia

e Estados Unidos da América, evidenciando sua importância na produção de petróleo (IBP, 2023).

Os recursos minerais prioritários, como areias e cascalhos, são fundamentais para a construção civil e recuperação de praias. O calcário bioclástico tem diversas aplicações, desde fertilizantes até implantes cirúrgicos e tratamento de água. Além disso, existem depósitos de minerais pesados, como titânio, zircônio, ouro e diamante. As fosforitas também são relevantes por sua utilização na produção de fertilizantes (Souza et al., 2009). A exploração desses recursos pode gerar avanços sociais ao destinar parte dos rendimentos ao RPPS.

A Noruega se destaca globalmente na utilização dos recursos da exploração petrolífera para garantir a sustentabilidade de sua previdência. Todo o dinheiro oriundo do petróleo e gás é direcionado para o *Norway Government Pension Fund Global* (GPFG). As empresas do setor são tributadas em 78% sobre os lucros, compostos por uma taxa de 28% e um imposto especial de 50% sobre a produção *offshore*. Do total depositado no fundo soberano, 4% são destinados a serviços como assistência médica universal, educação gratuita até o nível superior e ao sistema previdenciário (Torres, 2015, p. 97-98). Esse fundo soberano tem mais de 60% de seus investimentos alocados em ações, entre 35% e 40% em renda fixa e até 5% em imóveis, funcionando como um "amortecedor para a economia" (Torres, 2015, p. 99).

O fundo do Alaska e o fundo de Alberta têm objetivos semelhantes ao fundo norueguês, conforme estudo de Enríquez (2006, p. 6), visando apoiar despesas com pensões para idosos, garantir renda para futuras gerações e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, entre outros propósitos econômicos e sociais.

O sucesso do modelo do país escandinavo se deve à seriedade na gestão dos recursos, com transparência, boa governança e planejamento. Esses fatores são essenciais para um Estado que busca aumentar suas riquezas e promover o bem-estar social. Em contraste, o México não foi exitoso na formação de um fundo soberano, isso devido à sua dependência econômica do petróleo, altos índices de pobreza e desigualdade, que levam à aplicação de recursos em soluções imediatas para esses problemas sociais (Torres, 2015, p. 101 e 104).

O gás natural é outro segmento importante da economia brasileira, que teve um crescimento de 1% em 2021 e 22% em 2023, tanto na produção quanto na comercialização. A abertura do mercado facilitou a entrada de novos agentes, aumentando a variedade de preços e condições comerciais. Esse cenário atraiu novos investidores e proporcionou maior estabilidade regulatória

e segurança jurídica, impulsionadas pela implementação da Lei n. 14.134 (Brasil, 2021), conhecida como a Lei do Gás. (IBP, 2024, p. 14 e 15). Inclusive, as discussões sobre a rentabilização do petróleo e gás natural têm sido um tema recorrente em debates especializados, envolvendo os *Chief Executive Officer-CEOs* de importantes empresas do setor energético, como Petrobrás, Shell, Chevron e Equinor (FGV, 2020).

O artigo 20 da Constituição Federal (Brasil, 1988) determina que são bens da União diversos recursos naturais, como aqueles da plataforma continental, zona econômica exclusiva, mar territorial, energia hidráulica, recursos minerais, entre outros. O foco central é que o Estado brasileiro mantenha o controle sobre ativos essenciais para garantir a soberania e a gestão eficiente dos recursos naturais. Assim, a União é responsável pela administração desse patrimônio, que pertence à coletividade, visando o desenvolvimento e a segurança nacional, incluindo depósitos de petróleo e gás. A exploração desses recursos deve ser sustentável e compensar danos ambientais, requerendo estudos de impacto ambiental conforme o artigo 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Ademais o §1º do art. 20 da Constituição Federal (Brasil, 1988) assegura a participação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios nos resultados da exploração de petróleo, gás e recursos hídricos, com histórica distribuição de *royalties* que evoluiu ao longo do tempo.

Esse fato deu-se especialmente com a aprovação da Lei n. 9.478 (Brasil, 1997), Lei do Petróleo, que alterou percentuais e a base de cálculo dos *royalties*, aumentando a receita destinada aos Estados e Municípios (CNM, 2010, p. 8 e 9).

Além do petróleo e do gás natural, o Brasil conta com significativas fontes de energia hidrelétrica, destacando-se a Usina Hidrelétrica de Itaipu, localizada no Paraná, reconhecida como a maior geradora de energia limpa e renovável do mundo (Giombelli, 2024). Outras usinas relevantes incluem a Usina de Belo Monte (Pará), a Usina Hidrelétrica São Luiz do Tapajós (Pará), a Usina Hidrelétrica de Tucuruí (Pará) e a Usina Hidrelétrica de Santo Antônio (Rondônia). Ademais, existem outras oportunidades para explorar o potencial hidráulico dos rios brasileiros, especialmente na bacia hidrográfica do Amazonas.

O Estado de Rondônia, que possui um histórico de exploração de suas diversas riquezas naturais ao longo de décadas, em ciclos econômicos distintos, abriga atualmente importantes hidrelétricas: a Usina Samuel (no Rio Jamari),

as Usinas Jirau e Santo Antônio (no Rio Madeira) e a Usina Hidrelétrica Tabajara (no Rio Machado). Esse Estado pode ser considerado um paradigma, pois pelo menos 10% dos recursos financeiros provenientes da compensação pela exploração dos recursos hídricos para geração de energia elétrica são destinados ao fundo da previdência dos servidores públicos efetivos. Essa destinação é estabelecida pela Lei Complementar n. 783 (Rondônia, 2014) e reforçada pelo art. 76, parágrafo único da Lei Complementar n. 1.100 (Rondônia, 2021), que consolidou a legislação do RPPS.

A disposição legislativa mencionada possui respaldo constitucional e pode servir como modelo para outros entes federativos com capacidade para gerar energia limpa.

Além do petróleo e do gás, o Brasil também utiliza outras fontes de energia, como a solar e a eólica, que, segundo a consultoria inglesa Ember, representam mais de um quarto da eletricidade gerada no país. Isso coloca o Brasil entre os vinte e cinco países do mundo que alcançaram essa marca (ClimaInfo, 2023).

Campos (2023, p. 183) enfatiza a relevância de conferir uma abordagem jurídica à energia eólica e à energia solar, recursos naturais pertencentes ao povo brasileiro e sob a administração da União, conforme disposto no art. 20, V da Constituição Federal (Brasil, 1988). Esses recursos não se encontram elencados no §1º dessa norma constitucional como fontes de riqueza natural que possam beneficiar Estados, Distrito Federal e Municípios, mas é possível que sejam incluídos pela via da emenda constitucional.

> Para tanto é necessário emendar o §1º, do art. 20, da Constituição de 1988, para incluir a luz solar e os ventos: a uma, porque se trata de patrimônio da União e deve ser remunerada a sua utilização e a duas, porque deve compensar o impacto causado pela exploração dessas riquezas na sociedade e no meio ambiente, tal como acontece com o petróleo, o gás natural, os minérios e as águas, pouco importando se são finitos ou não os recursos, isso é detalhe irrelevante, que não descaracteriza o dever de compensar ou participar nos resultados (Campos, 2023 p. 184).

Adicionalmente, outras riquezas naturais que são exploradas economicamente integram o patrimônio genético nacional e podem, de maneira similar, destinar uma parte dos benefícios econômicos para o financiamento da previdência, especialmente dos RPPS. Essas riquezas são resultantes da exploração dos recursos vegetais, conforme regulamentado na Lei nº 13.123

(Brasil, 2015b), incluindo o extrativismo de sementes e óleos naturais, além, por exemplo, do açaí, erva-mate, carnaúba, castanha-do-pará, babaçu, pequi, pinhão e palmito (Santos, 2025, p. 144).

Considerando as reflexões apresentadas, constata-se que o Brasil possui uma vasta riqueza natural que requer uma exploração econômica mais eficiente. A Constituição Federal, em seus arts. 249 e 250 (Brasil, 1988), prevê a possibilidade de os entes federativos instituírem, por meio de legislação, fundos integrados de bens, direitos e ativos com finalidades previdenciárias. Nesse contexto, evidencia-se a necessidade e a viabilidade da criação de novas fontes de financiamento para os RPPS, por meio da constituição de fundos que recebam recursos oriundos da exploração de petróleo, gás natural, minérios, recursos hídricos e vegetais. Essa estratégia visa promover o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, conforme fundamentado no artigo 20, inciso I, §1º, além dos artigos 249 e 250 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Adicionalmente, verifica-se a potencialidade do uso das energias solar e eólica como recursos naturais disponíveis na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, que constituem patrimônio do povo brasileiro e podem ser explorados pela União. Contudo, para garantir que uma parte dos recursos provenientes da exploração das energias solar e eólica seja destinada aos entes federativos, é necessária uma autorização constitucional mediante emenda. Assim sendo, propõe-se a emenda ao §1º do artigo 20 da Constituição Federal (Brasil, 1988), conforme também sugerido por Campos (2023, p. 184), para assegurar aos entes federativos a participação nos resultados pela exploração da luz solar e dos ventos da plataforma continental, do mar territorial ou da zona econômica exclusiva.

Constata-se que a parcela decorrente da exploração dos recursos vegetais, como o extrativismo de sementes e óleos naturais, que ocorre em grande escala na Região Amazônica, deve ser contemplada na proposta de emenda ao §1º do art. 20 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Tal inclusão deve ocorrer sem comprometer as compensações sociais já estabelecidas que beneficiam as populações locais.

## 3.2 Produção de crédito de carbono: a denominada economia verde

É indiscutível que o Brasil possui farta riqueza florestal e que tem sido explorada economicamente, mas que deve servir para atender interesses de bem-estar social.

A União é responsável por legislar sobre normas gerais relativas às florestas, conforme o art. 24, §1º da Constituição Federal (Brasil, 1988) por meio do Código Florestal, Lei n. 12.651(Brasil, 2012b). A competência é compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, visando o desenvolvimento sustentável e a integração de políticas, conforme o art. 23 parágrafo único da Constituição Federal (Brasil, 1988) e Lei Complementar n. 140 (Brasil, 2011).

No cenário das emissões de gases de efeito estufa, a Política Nacional sobre Mudança do Clima, Lei n. 12.187 (Brasil, 2009) busca equilibrar o desenvolvimento econômico com a proteção climática, promovendo o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões- MBRE.

Os créditos de carbono, que representam a redução de emissões, podem ser comercializados, gerando um mercado focado na diminuição das emissões de gases de efeito estufa. Trata-se de um mercado bilionário, recentemente regulamentado pela Lei n. 15.042 (Brasil, 2024), na qual consta a possibilidade de negociação dos ativos do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa - SBCE, no mercado financeiro e de capitais, neste caso, sujeitando-os às regras da Lei n. 6.385 (Brasil, 1976), que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e sobre a Comissão de Valores Mobiliários – CVM.

Nesse cenário, é viável que uma parte dos recursos provenientes das negociações dos ativos do SBCE, realizados no Mercado Financeiro e de Capitais, seja alocada para o financiamento dos RPPS.

Desse modo, assim como os recursos advindos da exploração da biodiversidade e da geodiversidade, que podem ser utilizados de maneira mais eficiente em termos econômicos e sociais, servindo como uma nova fonte de financiamento para os RPPS, os recursos resultantes da negociação dos ativos do SBCE também podem ser direcionados para um fundo específico com esse objetivo. O propósito é promover o equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário dos servidores públicos efetivos. A fundamentação constitucional está prevista no artigo 249 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Entretanto, como observa Santos (2025, p. 152) para a concretização desta proposta, especialmente no que diz respeito aos ativos oriundos da negociação de créditos de carbono, é imprescindível a existência de uma previsão infraconstitucional, tendo em vista a autorização constitucional já prevista no art. 249 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

## 3.3 A exploração onerosa de bens públicos por meio da autorização, permissão, concessão e a oportunidade dos *naming rights* ou nomeação de espaços públicos

É relevante destacar a importância da utilização dos bens públicos, os quais devem buscar atender às demandas da comunidade. Essa abordagem é essencial para atrair investimentos privados que podem gerar receitas para os entes públicos (Ikenaga, Mendes e Olbertz, 2012, p. 17).

Nesse contexto, propõe-se a destinação de uma parte dos recursos financeiros oriundos da utilização de bens públicos sempre que a outorga ou o contrato resultar em benefício monetário ao outorgado ou ao contratante, revertendo-se essa parcela para um fundo específico criado para assegurar a solvência dos RPPS.

Adicionalmente, observa-se que os *naming rights* ou direitos de nome podem ser explorados como uma nova fonte de financiamento para os RPPS.

Urbano (2013, p. 22) aponta a possibilidade de uma melhor utilização econômica dos bens públicos tangíveis e intangíveis por meio de sua disponibilização à iniciativa privada, destacando que os *naming rights* representam uma oportunidade significativa devido ao mercado a ser explorado. Além disso, ressalta que experiências internacionais evidenciam essa vantagem.

A prática comercial onerosa que permite às empresas promoverem suas marcas em espaços públicos, eventos ou instituições por um período determinado é comum em diversos países. Nos Estados Unidos, por exemplo, com contratos esportivos; em 1972, o time *Buffalo Bills* da liga de futebol americano assinou um contrato de venda de *naming rights* com a *Rich Products Corp*. (Capela, 2024).

No Brasil, existem também experiências positivas no âmbito das relações privadas, como o *Credicard Hall* em São Paulo, o Itaquerão agora denominado Neo Química Arena, o Morumbi que passou a se chamar MorumBIS e o Pacaembu renomeado como Mercado Livre Arena Pacaembu (Catto, 2024).

No Município de São Paulo, a Lei n. 18.040 (São Paulo, 2023)[152] autoriza a cessão onerosa de equipamentos públicos municipais, ao permitir que

[152] O Diretório Estadual do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL-SP) ajuizou ADI para discutir a constitucionalidade da lei. A decisão foi pela constitucionalidade da lei [...] "A lei impugnada exige que a cessão se dê por previsão contratual expressa ou até instrumento contratual próprio.

particulares nomeiem tais equipamentos, mediante pagamento por tal uso e compromisso com a conservação dos bens. De maneira análoga, as estações de metrô da Capital, que sob responsabilidade do Estado de São Paulo, exibem marcas e nomes de empresas, a exemplo da "Saúde Ultra-farma", "Estação Paulista Pernambucanas" e "Estação Morumbi".

Atualmente, encontra-se em tramitação na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo o Projeto de Lei n. 677 (São Paulo, 2023), de autoria do Deputado Leonardo Siqueira, que visa autorizar a celebração de contratos de cessão onerosa de direitos à nomeação de eventos e equipamentos públicos.

Entretanto, é importante ressaltar que, tanto na lei aprovada no Município de São Paulo quanto na proposta de lei ora mencionada, não consta a previsão para a destinação dos recursos ao sistema de proteção social e, consequentemente, ao RPPS, que é o que se propõe neste artigo.

A normatização do uso de *naming rights* no contexto da Administração Pública é essencial. Embora essa prática seja ainda incipiente no Brasil, sua implementação adequada pode contribuir significativamente para o aumento das receitas dos RPPS. A negociação e o contrato de *naming rights* possibilitam a concessão do direito de nomear espaços ou locais específicos em troca de um pagamento, o que pode fortalecer o fundo soberano da previdência.

Essa prática não compromete a utilização dos espaços para suas finalidades públicas. Por exemplo, salas ou o espaço de entrada de teatros estaduais ou municipais podem ser nomeados em homenagem a empresas interessadas em consolidar sua marca no mercado ou aumentar seus investimentos em publicidade. Essa abordagem também é aplicável a entradas de órgãos públicos e outros locais.

## 3.4. A receita obtida com a arrecadação do imposto de renda retido na folha de pagamento dos servidores, aposentados e pensionistas como nova fonte de financiamento do RPPS para fins de equilíbrio financeiro e atuarial.

---

Desnecessidade de previsão de processo licitatório específico. As regras de contratação pública permanecem inalteradas e não foram afastadas ou flexibilizadas pela lei impugnada. [...] 3. Alegação genérica de violação dos princípios da impessoalidade, da moralidade e da finalidade. Lei que não atinge as características ou finalidades dos equipamentos, limitando-se permitir o acréscimo de sufixo na denominação. 4. Ausência de vício de inconstitucionalidade. [...] Ação julgada integralmente improcedente". (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 23471393520238260000 São Paulo, Relator.: Luciana Bresciani, Data de Julgamento: 05/02/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/02/2025).

No que se refere à distribuição das receitas tributárias, o constituinte estabeleceu no art. 157, inciso I, da Constituição Federal (Brasil, 1988) que aos Estados e ao Distrito Federal compete "o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem". Disposição análoga pode ser encontrada no art. 158, inciso I, da Constituição Federal (Brasil, 1988) em relação aos municípios.

A partir dessa análise, infere-se que, considerando a determinação do constituinte de que o produto da arrecadação do imposto de renda retido dos servidores públicos deve ser destinado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, é viável que tais recursos sejam alocados no fundo do RPPS.

Essa interpretação é corroborada pela decisão adotada no Município de Paulista em Recife, conforme evidenciado pela Lei Complementar n. 5050 (Paulista, 2021), que instituiu um plano para equacionamento do déficit atuarial. Essa lei destinou a totalidade dos fluxos futuros do Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores aposentados e pensionistas ao fundo da Unidade Gestora do RPPS.

Dessa forma, as receitas ou parte delas provenientes da arrecadação do imposto de renda retido na folha de pagamento dos servidores públicos ou dos aposentados e pensionistas podem ser direcionadas, por meio de lei complementar do respectivo ente federativo, para a cobertura do déficit atuarial do RPPS.

## 4. Fundos de Riqueza Soberana ou Sovereign Wealth Funds (SWF)

Os fundos soberanos, ou *Sovereign Wealth Funds (SWF)*, servem como poupança pública para criar reservas financeiras e financiar projetos que melhorem a vida da população, com foco no fortalecimento da economia local. Eles se financiam através de receitas como excedentes de arrecadação e *royalties* da exploração de recursos naturais.

Embora não estejam disponíveis para investidores comuns, há exemplos bem-sucedidos internacionalmente, como os fundos de Dubai, Singapura, Noruega e China.

O fundo norueguês é considerado o maior, com ativos significativos voltados para o bem-estar das futuras gerações. No Brasil, um Fundo Soberano foi criado pela Lei n. 11.887 (Brasil, 2008), mas extinto em 2019 devido ao

aumento da dívida pública. Essa situação destaca a urgência de normas robustas para a implementação de fundos no Brasil, evitando que recursos previdenciários sejam desviados para cobrir dívida pública.

É fundamental, portanto, que se adotem princípios claros para garantir o sucesso desses fundos, que, diferentemente das reservas do Banco Central, possuem mais exposição ao risco.

Ademais, neste ponto da discussão, é fundamental ressaltar que a proposta de criação desses fundos, que podem ter estrutura subnacional, visa assegurar recursos para a cobertura do déficit atuarial, e não necessariamente do déficit financeiro. Isso se deve ao fato de que, em princípio, a folha de pagamento mensal deve ser financiada por meio das contribuições ordinárias.

A criação de fundos soberanos subnacionais é viável e já existe em alguns Municípios e Estados brasileiros, como Ilhabela (SP), Maricá (RJ), Niterói (RJ), Espírito Santo e Rio de Janeiro, sendo uma oportunidade para crescimento econômico ao compensar atividades extrativistas e promover autonomia e desenvolvimento sustentável. Embora a principal finalidade desses fundos seja mitigar os impactos econômicos, não há um foco claro na superação do desequilíbrio atuarial dos RPPS, exceto no caso do Espírito Santo, que, aparentemente, tem essa possibilidade em sua legislação. Além disso, um projeto de lei em Goiás propõe a criação de um Fundo Soberano estadual com receitas de diferentes fontes, sem intenção explícita de financiar o RPPS.

Assim, os fundos subnacionais visam garantir estabilidade econômica, financiar infraestrutura e acumular riqueza a longo prazo, com uma proposta adicional de promover o equilíbrio atuarial dos RPPS.

## 5. Conclusão

Em decorrência das considerações apresentadas nos tópicos anteriores, é possível reconhecer a importância da análise das novas fontes de financiamento da previdência, especialmente em relação aos RPPS. Isso se deve à necessidade imperiosa de respeitar o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, fundamental para a sustentabilidade da previdência dos servidores públicos efetivos.

Esse princípio vai além do equilíbrio econômico, incluindo a proteção social e a viabilidade dos direitos fundamentais, em harmonia com o equilíbrio fiscal dos entes federativos. Os direitos sociais, considerados fundamentais, estão ligados à satisfação das necessidades essenciais da sociedade, e sua

efetivação requer políticas públicas que garantam acesso a direitos como saúde, educação, previdência e assistência social. Sem essas políticas, há o risco de que esses direitos não sejam efetivamente reivindicáveis.

A pesquisa buscou novas fontes de financiamento para manter o equilíbrio financeiro dos RPPS, além das previstas na Constituição e explorou questões como a promoção da justiça social e os direitos fundamentais no contexto do financiamento dos RPPS.

O objetivo geral deste estudo foi analisar a estrutura de financiamento dos RPPS, visando propor modificações por meio da introdução de novas fontes de recursos. Os objetivos específicos foram delineados da seguinte forma: investigar a previdência social como um elemento essencial para a promoção da justiça social; examinar a estrutura de financiamento dos RPPS sob a perspectiva das obrigações do Estado Democrático de Direito, comprometido com a realização dos direitos fundamentais sociais, considerando a coexistência dos princípios do equilíbrio financeiro e atuarial e da proibição do retrocesso social; e apresentar propostas inovadoras de financiamento para os RPPS que não aumentem as cargas tributárias sobre os servidores públicos.

Diante dos desafios atuais, a pesquisa defende a necessidade de uma mudança que implemente fontes de financiamento inovadoras, sem sobrecarregar servidores ou o Estado, considerando as limitações orçamentárias em áreas essenciais como saúde, educação e segurança pública.

As principais fontes de financiamento dos RPPS são as contribuições descontadas da folha de pagamento dos servidores e as do ente federativo, visando cobrir benefícios de aposentadoria e pensões por morte, fundamentadas na repartição simples e na solidariedade intergeracional. No entanto, a sociedade enfrenta uma crise demográfica, com a redução da taxa de dependência populacional devido ao envelhecimento e à diminuição da taxa de fertilidade. Isso impacta o sistema previdenciário, especialmente o RPPS, que só teve sua contributividade institucionalizada a partir da Emenda Constitucional n. 20 (Brasil, 1998), após a qual os benefícios deixaram de ser concedidos apenas pelo tempo de serviço. Reformas previdenciárias recentes buscam equilibrar financeiramente os RPPS, promovendo mudanças nas normas de concessão de benefícios e nas alíquotas das contribuições, mas a presente pesquisa propôs novas fontes de financiamento.

O Brasil possui diversas riquezas naturais, como petróleo, gás natural, recursos hídricos e minerais, que não apenas são exploradas economicamente, mas também podem financiar a previdência social, especialmente os RPPS. O

país é o 9º maior produtor de petróleo e tem visto um crescimento na produção de gás natural. Os recursos hídricos são utilizados na geração de energia elétrica, cuja tarifa é cobrada da população. Esses bens pertencem ao povo brasileiro e são administrados pela União, que deve garantir a participação dos entes federativos nos resultados da exploração, conforme estabelecido constitucionalmente.

Diante desse cenário, é necessário implementar compensação financeira pela exploração dos recursos naturais, com uma parte dos *royalties* direcionado para um fundo que apoie o equilíbrio financeiro dos RPPS, necessitando apenas de uma norma infraconstitucional para formalizar essa destinação, pois há autorização constitucional no art. 20, § 1º da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Adicionalmente, existem outras fontes de energia amplamente utilizadas atualmente que podem ser exploradas de forma mais econômica, como a energia eólica e a solar. Observa-se que essas fontes não estão contempladas no §1º do art. 20 da Constituição Federal (Brasil, 1988), que especifica a exploração de petróleo ou gás natural, a utilização dos recursos hídricos para geração de energia elétrica e a exploração de outros recursos minerais. Essa lacuna normativa indica a necessidade de uma emenda constitucional para permitir a destinação dos recursos provenientes da compensação financeira resultante da exploração das energias eólica e solar aos entes federativos. Consequentemente, esses entes deverão estabelecer, por meio de legislação, a alocação de parte dos *royalties* em um fundo do RPPS, visando o equilíbrio financeiro e atuarial.

A exploração de recursos vegetais no Brasil, regulamentada pela Lei n. 13.123(Brasil, 2015), abrange atividades como o extrativismo de diversas plantas e é considerada parte do patrimônio genético nacional, podendo gerar benefícios econômicos para os RPPS. Para isso, é necessário emendar a Constituição, garantindo compensações sociais às comunidades locais.

Além disso, o mercado de crédito de carbono, regulamentado pela Lei n. 15.042 (Brasil, 2024), será operacionalizado através de certificados e negociação de ativos do SBCE. As transações desses créditos estão sujeitas à legislação do mercado de valores mobiliários. Parte dos recursos obtidos nas negociações pode ser direcionada ao financiamento dos RPPS, amparada pelo art. 249 da Constituição Federal (Brasil, 1988), embora necessite de regulamentação infraconstitucional para sua implementação.

Ademais, foi apresentada uma nova proposta para fontes de financiamento dos RPPS, envolvendo a utilização de espaços públicos, com ênfase nos *naming rights* no contexto da Administração Pública. Embora haja a necessidade de normatização infraconstitucional, essa abordagem pode ser economicamente viável, permitindo que os valores obtidos sejam revertidos para os RPPS.

Outrossim, uma nova fonte de financiamento para os RPPS, implementada pelo Município de Paulista, em Recife, por meio da Lei Complementar n. 5.050 (Paulista, 2021), consiste na alocação dos valores arrecadados do imposto de renda retido na fonte dos aposentados e pensionistas do RPPS para um fundo específico destinado ao equilíbrio financeiro e atuarial. Essa alocação pode ser realizada por meio de lei complementar do ente federativo correspondente.

As propostas incluem a criação de fundos soberanos subnacionais, fundamentados no art. 24, I, §1º da Constituição Federal (Brasil, 1988). Esses fundos receberão os valores arrecadados provenientes dos *royalties* e outros recursos gerados pela exploração do espaço público, pela arrecadação do imposto de renda retido na fonte de aposentados e pensionistas, bem como pelas transações no mercado de crédito de carbono. As diretrizes gerais sobre gestão, governança e princípios relacionados à alocação de recursos e investimentos serão estabelecidas por meio de regras rigorosas, visando garantir que esse patrimônio seja administrado de maneira responsável e em conformidade com o objetivo de equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

Diante das considerações apresentadas, que não esgotam um tema de tal magnitude, conclui-se que o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, como princípio fundamental da previdência social, pode ser alcançado sem desconsiderar as conquistas sociais. Isso se dá por meio de medidas responsáveis que visem, a longo prazo, a redução do risco social. É importante ressaltar que essa conquista não ocorre de forma imediata; no entanto, é essencial a participação de todos os envolvidos, incluindo a sociedade, neste processo. Tal colaboração é necessária para a construção de um regime previdenciário sustentável que atenda à função de proteção social dos servidores públicos.

## Referências


BRASIL. **Lei n. 6.385, de 7 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em 20 abr. 2025.

_____, [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 abr. 2025.

_____, Lei n. 9.478, de 06 de agosto de 1997. **Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm. Acesso em 16 abr. 2025.

_____, Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998a. **Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm. Acesso em 18 abr. 2025.

_____, Emenda constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998b. **Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em 18 abr. 2025.

_____, Lei 11.887, de 24 de dezembro de 2008. **Cria o fundo soberano do Brasil – SSB, dispõe sobre sua estrutura, fontes de recursos e aplicações e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11887. Acesso em 15 de abr. de 2025.

_____, Lei n. 15.042/2024. **Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE); e altera as Leis nos 12.187, de 29 de dezembro de 2009, 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), 6.385, de 7 de dezembro de 1976, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).** Disponível em https://legislacao.presidencia.gov.br/atos. Acesso em 19 abr. 2025.

____, Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em 20 abr. 2025.

_____, Ministério da Previdência. **Nota Técnica CGNAL/DRPSP/SPS No 01/2010.** Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-

br/outros/imagens/2016/06/NOTATECNICACGNAL01-2010.pdf. Acesso em: 16 de abr. 2025.

_____,. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em 20 abr. 2025.

_____, Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. **Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em 20 abr. 2025.

_____, Lei n. 13.123, de 20 de maio de 2015. **Regulamenta o inciso II do § 1o e o § 4o do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3o e 4o do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto no 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória no 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências.** Disponível em https://www.planalto.gov.br. Acesso em 20 abr. 2025.

_____, Ministério da Previdência. **Manual do Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, instituído pela Portaria MPS nº 185/2015**. Brasília: MPS, 2022b. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/pro-gestao-rpps-certificacao-institucional/ManualdoPrGesto.pdf. Acesso: 20 abr. 2025.

_____, Emenda constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019b**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias**. Disponível em https://www.planalto.gov.br. Acesso em 20 abr. 2025.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Previdência dos servidores públicos.** 9. ed. Curitiba:Juruá, 2022.

_____, Marcelo Barroso Lima Brito de. Novas Fontes de Financiamento da Previdência Social**:** Em busca do equilíbrio financeiro e atuarial**.** *In***:** AMADO, Frederico; MACIEL, Fernando; RIBEIRO, Rodrigo Araújo (org.). **A Reforma da Previdência**

**na Visão dos Advogados Públicos**. 1 ed. Salvador (BA): Juspodium, 2023. Cap. 7, p. 169-171.

CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do Direito: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CAPELA, Felipe. "Naming Rights" pode ser nova fonte de recursos para a administração pública. **Jornal da USP**. Disponível em https://jornal.usp.br/campus-ribeirao-preto/naming-rights-pode-ser-nova-fonte-de-recursos-para-a-administracao-publica. Acesso em 20 abr. 2025.

CATTO, André. **A febre dos 'naming rights'**: porque empresas gastam milhões para dar nomes a estádios e casas de show. Globo.com. disponível em https://g1.globo.com/economia/midia-e-marketing/noticia/2024/03/23/a-febre-dos-naming-rights-por-que-empresas-gastam-bilhoes-para-dar-nomes-a-estadios-e-casas-de-show.ghtml. Acesso em 20 abr. 2025.

CLIMAINFO. **Pela primeira vez, fontes eólica e solar superam 25% da eletricidade no Brasil. 2023**. Disponível em https://climainfo.org.br/2023/08/24/pela-primeira-vez-fontes-eolica-e-solar-superam-25-da-eletricidade-no-brasil/. Acesso em 20 abr. 2025.

CONDE, Newton Cezar e ERNANDES, Ivan Sant'Ana. **Atuária para não Atuários**. São Paulo: ABRAPP / ICSS / SINDAP, 2007.

CNM- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Estudos Técnicos CNM / Confederação Nacional de Municípios** – Brasília: CNM, 2010. 48 páginas. 1. Royalties. 2. História dos Royalties. 3. Participação Especial. 4. Regras de distribuição dos Royalties. I. Título: Royalties – Entenda como as receitas do petróleo são originadas e distribuídas na federação brasileira. Acesso em 14 abr. 2025.

COSTANZI, Rogério Nagamine; SIDONE, Otávio José Guerci. **Reforma da previdência: contas nocionais.** Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br. Acesso em 10 abr. 2025.

DUTTSMANN, Richard Mendes. **Atuária, suas origens e caminhos**. In RANGEL, Herickson Rubim. Gestão previdenciária: princípios e práticas de boa governança. Brasília: Qualidade, 2018. p. 63-78.

FGV- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **CEOs de Petrobras, Shell, Chevron, Total, BP e vice-presidente da Equinor participam de debate sobre setor de óleo e gás**. 2020. Disponível em https://portal.fgv.br/noticias/ceos-petrobras-shell-chevron-total-bp-e-vice-presidente-equinor-participam-debate-sobre.

GIOMBELLI, Gilvana. **Itaipu**: maior usina em geração de energia limpa do mundo completa 40 anos de operação; veja curiosidades. G1. https://g1.globo.com. Acesso em 19 abr.2025.

IBRAHIM, Fabio Zambitte, **Previdência Social no Estado Contemporâneo**. Niteroi: Impetus, 2011.

IKENAGA, A. L.; MENDES, T. B. D.; OLBERTZ, K. *Reverse auction as a method of public procurement. infrastructure law of brazil*. **Coleção fórum internacional de direito público**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, v., p. 129-148.

IBP- INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO. **Maiores produtores mundiais de petróleo em 2023**. Disponível em: https://www.ibp.org.br. Acesso em 22 abr. 2025.

_____, **Panorama geral do setor de petróleo e gás**: uma agenda para o futuro. Disponível em: https://www.ibp.org.br. Acesso em 22 abr. 2025.

MODESTO, P. A reforma da previdência e as peculiaridades do regime previdenciário dos agentes públicos. **Revista de Direito Administrativo**, *[S. l.]*, v. 234, p. 1–32, 2003. DOI: 10.12660/rda. v234.2003.45146. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45146. Acesso em: 21 abr. 2025.

PAULISTA. Lei Complementar n. 5.050/2021. **Dispõe sobre a reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Paulista/PE,** altera a Lei Municipal no 4.227, de 11 de novembro de Emenda Constitucional no 103 de 12 de novembro de 2019 e dá outras providências. Paulista/PE. Disponível em https://transparencia.paulista.pe.leg.br. Acesso em 23 set. de 2024.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. 1. Ed. Rio de janeiro: Intrínseca, 2014.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução de Jussara Simões. Revisão Técnica da tradução de Álvaro de Vita. 4a ed. rev. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

_____, **O liberalismo político**. Tradução de Álvaro de Vita. Ed. ampl. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2020.

RONDÔNIA, Lei Complementar n. 783, de 16 de junho de 2014. **Altera as Leis n. 228 de 10 de janeiro de 2000 e n. 432, de 03 de março de 2008 e dá outras providências.** Disponível em http://ditel.casacivil.ro.gov.br. Acesso em 20 abr. 2025.

_____, Lei Complementar n. 1.100, de 18 de outubro de 2021a**. Dispõe sobre a consolidação da Legislação Previdenciária referente ao Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis do Estado de Rondônia e revoga as Leis Complementares n° 228, de 10 de janeiro de 2000, n° 338, de 10 de fevereiro de 2006, n° 432, de 3 de março de 2008 e n. 524, de 28 de setembro de 2009.** Disponível em http://ditel.casacivil.ro.gov.br. Acesso em 20 abr. 2025.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso de previdência social.** 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

SÃO PAULO, Projeto de Lei n. 677 de 2 de maio de 2023. **Autoriza o Poder Executivo a celebrar contratos de cessão onerosa de direito à nomeação de eventos e equipamentos públicos estaduais.** ("Naming Rights"). Disponível em https://www.al.sp.gov.br. Acesso em 25 mar. 2025.

_____, Lei n. 18.040, de 12 de dezembro de 2023. **Altera a Lei no 16.703, de 4 de outubro de 2017, que disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos que serão realizadas no âmbito do Plano Municipal de**

**Desestatização – PMD, para o fim de autorizar a cessão onerosa de direito à denominação de equipamentos públicos municipais pelo Poder Executivo na Cidade de São Paulo (Naming Rights)**. Disponível em https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br. Acesso em 25 mar. 2025.

_____, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 23471393520238260000** São Paulo, Relatora Desembargadora Luciana Bresciani. Data de Julgamento: 05/02/2025. Órgão Especial. Data de Publicação: 19/02/2025.

SANTOS, Maria Rejane Sampaio dos. **Novas Fontes de Financiamento dos RPPS: Uma proposta de reforma da previdência.** Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade FUMEC de Minas Gerais, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Instituições Sociais, Direito e Democracia, sob a orientação do Professor Doutor Marcelo Barroso Lima Brito de Campos, 2025.

SOUZA, K. G; MARTINS, L. R; CAVALCANTI, V.M; PEREIRA, C. V.; BORGES, L. F. Recursos não-vivos da plataforma continental brasileira e áreas oceânicas adjacentes. **Gravel.** 2009. Disponível em: https://www.ufrgs.br. Acesso em 19 abr. 2025.

TORRES, César Said Rosales. Gás e petróleo na Noruega: como o país driblou a maldição dos recursos? NORWAY'S OIL AND GAS SECTOR: HOW DID THE COUNTRY AVOID THE RESOURCE CURSE? **Revista Tempo do Mundo**, v. 1, n. 1, p. 93-107, 10 jan. 2015. Disponível em https://www.ipea.gov.br. Acesso em 12 abr. 2025.

URBANO, Fabiano Augusto Rodrigues. **Naming Rights: receita adicional para o Centro de Convenções de Pirituba.** Artigo individual apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito complementar para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas, sob a orientação do Professor Doutor Fernando Luiz Abrucio, São Paulo, 2013. Acesso em 19 abr. 2025.

# Capítulo 6

# A mão invisível dos robôs: os impactos da automação na arrecadação da seguridade social

Marcelo Fernando Borsio [153]
Eduardo Lourenço Coelho[154]
Larissa Rodrigues Costa[155]
Rômulo Lopes Fernandes[156]

**Resumo:** Os avanços da automação geram diariamente transformações significativas no mercado de trabalho, afetando diretamente as arrecadações tributárias e a sustentabilidade da seguridade social. O presente estudo tem como escopo a análise das substituições da mão de obra do trabalhador humano por máquinas e equipamentos de inteligência artificial e a sua consequência para a arrecadação da seguridade social brasileira, que depende de forma majoritária e excessiva das contribuições advindas do

[153] Professor Titular do UDF no Curso de Mestrado e Doutorado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas, nos créditos de Direito da Seguridade Social e Previdenciário. Pós-Doutor em Direito da Seguridade Social e Professor Visitante, sob a orientação do Prof. José Luís Tortuero Plaza, pela Universidade Complutense de Madrid (2014). Pós-Doutor em Direito Previdenciário e Professor Visitante, sob a orientação do Professor Giuseppe Ludovico, pela Universidade de Milão (2017). Pós- Doutor em Direito Previdenciário pela UERJ. Doutor (2013) e Mestre (2007) em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Limites Constitucionais da Investigação pela Univ. Santa Catarina. Especialista em Direito Tributário pela PUC-SP. Graduação em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Editor Assistente da Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas da Faculdade de Direito do UDF. Avaliador de artigos da Revista Jurídica da Presidência da República. Ex-Presidente do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS). Membro da Asociación Española de Salud y Seguridad Social. Membro fundador e Vice-presidente da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social, titular da cadeira n 15. Membro Fundador e Vice-presidente da Asociación Internacional de Protección Social. Integrante do Comitê de Avaliação da CAPES - Área do Direito (Stricto Sensu).

[154]Advogado. Especialista em Direito Previdenciário. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal – UDF.

[155] Advogado. Especialista em Direito Previdenciário Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal – UDF.

[156] Advogado. Especialista em Direito Previdenciário Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal – UDF.

trabalho formal prestado pelo homem, além da análise do desfinanciamento da seguridade social decorrente do advento da 4ª Revolução Industrial. A pesquisa aborda a tentativa de um conceito mais flexível para o imposto sobre os robôs, explorando as hipóteses de tributação da automação propostos em diversos países do mundo, expondo possíveis soluções para mitigar os efeitos negativos da automação, preservando o equilíbrio financeiro e atuarial da seguridade social. Utilizando-se de pesquisas bibliográficas, documentais, revisão teórica e análise de estudo de casos internacionais, buscou-se traçar quais seriam as melhores hipóteses de tributação sobre a automação que poderiam ser implementadas em nosso país. Ao mesmo tempo, reconhecemos as limitações da pesquisa, como a dificuldade de generalizar os resultados para todos os contextos.

**Palavras-chave:** Automação; Tributação; Seguridade Social; 4ª Revolução Industrial; Imposto sobre Robôs.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Os Fundamentos da tributação na automação e seguridade social: uma abordagem histórica e conceitual. 3. Os impactos da 4ª revolução industrial na seguridade social. 4. Desequilíbrio financeiro e atuarial que pode ser gerado pela automação: o desfinanciamento da seguridade social. 5. Tributação versus iniciativa privada. 6. Soluções embrionárias à substituição do trabalhador humano pela automação. Conclusão. Referências.

## 1. Introdução

A 4ª Revolução Industrial, marcada pela convergência de tecnologias digitais, físicas e biológicas, está reconfigurando o mundo do trabalho. A automação, um dos pilares dessa revolução, promete aumentar a produtividade e transformar a maneira de consumo e produção. No entanto, essa transformação levanta questões cruciais sobre os impactos sociais e econômicos, tendo em vista o panorama demográfico brasileiro e os modelos de financiamento da seguridade social, focado principalmente na contribuição da pessoa humana, surge a problemática de como ficará o custeio destes modelos uma vez substituído o trabalhador humano por um robô.

O presente estudo é estruturado em cinco seções principais: a primeira aborda um contexto histórico e conceitual sobre o tema, trazendo as recentes discussões internacionais e como tem sido enfrentado em diversos países. Logo após, faz-se um histórico do sistema de seguridade social no Brasil até os dias atuais.

Adiante, a segunda e terceira seção trata dos impactos causados pela 4ª Revolução Industrial (automação) e como isso interfere no custeio da seguridade social. De maneira panorâmica é discutido como a automação pode influenciar nas relações de trabalho, principalmente, na maneira de

funcionamento dos sistemas de financiamento da seguridade no brasil e as consequências decorrentes da perda do contribuinte.

Em seguida, na quarta seção discute-se acerca da tributação e iniciativa privada. É enfrentado neste tópico sobre a maneira adequada para solucionar a questão, de forma que não comprometa a livre iniciativa e não seja um empecilho para o desenvolvimento tecnológico sustentável, mas que promova o bem-estar e a justiça social.

Por último, a quinta seção traz possíveis alternativas e recomendações para solucionar esta problemática. Com base em uma extensa pesquisa é feita uma análise de possíveis soluções, decorrentes de estudos e modelos propostos internacionalmente.

Em síntese, busca-se por meio deste trabalho analisar os impactos da automação na arrecadação tributária, em especial, as possíveis consequências para o custeio da seguridade social. Observando o contexto histórico e social do país faz-se uma abordagem profunda das possíveis consequências e quais impactos acarretará.

A questão central que orienta este estudo é: Como a automação impactará a arrecadação tributária e a sustentabilidade dos sistemas de seguridade social tendo em vista a substituição do trabalhador humano por um robô?

Este estudo é uma pesquisa de natureza exploratória, focado na interpretação jurídica das fontes secundárias selecionadas, baseando-se na análise qualiquantitativa.

No trabalho foram utilizados os seguintes procedimentos: pesquisa bibliográficas e documentais, estudo de caso, revisão teórica e análise de estudo de casos internacionais. Ao analisar setores como a indústria e os serviços, o estudo detalha as consequências da automação, como a redução da arrecadação previdenciária e propõe modelos de proteção social adaptados às novas demandas tecnológicas que podem auxiliar na preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas da seguridade social, mormente os previdenciários e de assistência social em seus benefícios de proteção social garantidora.

## 2. Os fundamentos da tributação na automação e seguridade social: uma abordagem histórica e conceitual

### 2.1 A tributação da automação

A tributação da automação, normalmente conhecida como imposto sobre robôs, consiste em uma discussão no âmbito do direito tributário notoriamente complexa. Essa modalidade tributária visa incidir sobre as atividades empresariais que de maneira massiva utilizam robôs ou tecnologias automatizadas, em substituição à mão de obra humana.[157] A justificativa para a incidência desse tributo reside, em regra, na necessidade de preservar a arrecadação tributária e garantir a sustentabilidade da seguridade social, diante dos desafios enfrentados impostos pela crescente automação.

A evolução tecnológica e a crescente automatização dos processos produtivos impõem novos desafios à legislação tributária. Atualmente, a incidência tributária desenvolvida pelo trabalho de mão de obra humana incide sobre os rendimentos devidamente calculados sobre os salários mensais, enquanto as atividades desempenhadas por robôs não se encontram sujeitas ao mesmo nível de impostos.

A ausência de um regime tributário específico para a atividade desenvolvida por robôs gera um desequilíbrio fiscal, comprometendo a sustentabilidade da seguridade social. Tratamos deste tema sobre a sustentabilidade da seguridade social esclarecendo que:

> "A crise no sistema previdenciário brasileiro, em especial no tocante ao custeio dos benefícios, é uma realidade vigente. As características do nosso modelo previdenciário, aliadas às questões demográficas, ao atual modelo de sociedade vivenciado (sociedade de riscos), bem como à quarta revolução industrial, tem comprometido a sustentabilidade do sistema." (BORSIO 2021, p. 52073)

Com isso, podemos visualizar que no âmbito das despesas e receitas públicas pode ocorrer um impacto direto, onde a substituição de mão de obra humana acarreta um aumento no desemprego e a precarização do trabalho, impondo ao Estado a obrigação de ampliar a oferta de benefícios sociais e como

[157]Zilveti, Fernando Aurelio. **As Repercussões da Inteligência Artificial na Teoria da Tributação: The Repercussions of Artificial Intelligence in Tax Theory. 489** p. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1457 Acesso em: 12 nov. 2024.

consequência a dependência crescente da população em relação ao programas sociais financiados por recursos públicos, revelando a urgência de se repensar nos modelos de proteção social de acordo com a nova realidade do mercado de trabalho.

Nesse contexto, a proposta de instituição de um imposto sobre a utilização de robôs na produção surge como uma alternativa para corrigir esse desequilíbrio e garantir a equidade do sistema tributário.

O Fórum Econômico Mundial[158] (2023) destaca a necessidade de políticas públicas para mitigar os impactos sociais da automação, como a tributação de robôs, que pode garantir educação e qualificação profissional.

Diversas questões sobre a tributação de robôs são levantadas, colocando em conflito dois interesses fundamentais: a proteção social, por meio da preservação do emprego, e o desenvolvimento tecnológico, onde a elevação dos custos dos robôs, com o objetivo de preservar os postos de trabalho, pode gerar um efeito colateral negativo, ao desestimular a inovação e o investimento em novas tecnologias, comprometendo a competitividade das empresas e a geração de novos empregos em longo prazo. É necessário, portanto, encontrar um equilíbrio entre a necessidade de proteger os trabalhadores e a importância de fomentar a inovação tecnológica.

A União Europeia, em busca de uma tributação mais justa e equitativa, propôs a criação de um regime tributário específico para a atividade desenvolvida por robôs, visando a equiparação entre robôs e humanos. A ideia central dessa proposta é considerar os robôs como sujeitos passivos de tributação, equiparando-os aos humanos no que diz respeito à incidência de impostos sobre a renda. Essa medida visa garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário e evitar a desigualdade fiscal entre a mão de obra humana e a automatizada.

Em defesa da equidade tributária, diversos empresários, como [159] Bill Gates, defende a aplicabilidade de um imposto sobre a utilização de robôs

O Parlamento Europeu, em sua Resolução mencionada anteriormente, defendeu que os recursos gerados por esse tributo seriam utilizados para o

[158]O Fórum Mundial, também conhecido como Fórum Econômico Mundial (World Economic Forum - WEF), é uma organização sem fins lucrativos com sede em Genebra, que visa melhorar o estado do mundo através do engajamento com líderes de negócios, políticos e outras figuras influentes.

[159] Entrevista concedida por Bill Gates a BBC NEWS "Uma das coisas que precisamos fazer é ter um imposto sobre robôs. Quando você automatiza uma função, isso deve ser considerado uma nova forma de trabalho e, portanto, deve ter sua tributação apropriada"

financiamento de políticas públicas de proteção social, como programas de requalificação profissional e de apoio à transição para novas áreas de trabalho.

Porém, a proposta foi rejeitada pelo Parlamento, abrindo precedentes a mais debates e pesquisas sobre o tema.

As discussões existentes sobre a tributação de robôs encontram-se em um estágio inicial, mas com a crescente revolução da automação na economia global indica que essa temática ganhará cada vez mais destaque nos debates jurídicos e políticos. A evolução tecnológica e seus impactos sobre o mercado de trabalho exigirão a reformulação de diversos institutos jurídicos, incluindo o sistema tributário, com o objetivo de garantir a adaptação às novas realidades e a proteção dos interesses sociais.

Ao tributar robôs nota-se a necessidade da construção de um conceito jurídico preciso e claro, capaz de acompanhar a evolução tecnológica e de evitar elisões fiscais. A definição legal deve ser suficientemente flexível para englobar não apenas os robôs existentes, mas também os sistemas automatizados que venham a ser desenvolvidos no futuro.

Com a ausência de uma definição legal para o termo "robô", a [160] Organização Internacional de Normalização - ISO, em uma tentativa de padronização da terminologia, formulou uma definição técnica, mas não esgotando as nuances conceituais, uma vez que esse padrão técnico é utilizado como referência na indústria. É fundamental reconhecer que a qualificação de um equipamento como 'robô' possui implicações jurídicas relevantes, exigindo uma análise caso a caso, considerando as características técnicas e funcionais do dispositivo em questão, destacando que a simples automação de uma máquina não a torna, necessariamente, um robô.

## 2.2 O sistema da seguridade social no brasil: contexto histórico

A evolução histórica do Sistema da Seguridade Social brasileiro demonstra que sua estrutura vigente é produto de um processo contínuo de reformas e ajustes, moldado por fatores sociais, econômicos e políticos ao longo do tempo. Com a ocorrência da estatização do sistema previdenciário, nota-se um marco fundamental nesse processo. Contudo, os primórdios do sistema podem ser observados em iniciativas anteriores, evidenciando uma trajetória marcada pela busca por maior proteção social para os trabalhadores.

[160]ISO é uma entidade não-governamental que estabelece normas internacionais.

A análise comparada de diversos sistemas jurídicos revela que a proteção social, em sua fase inicial, apresentava um caráter predominantemente assistencial e beneficente, sendo exercida, sobretudo, no âmbito familiar. “A família, como instituição básica da sociedade, sempre ofereceu auxílio às pessoas de seu núcleo que precisam de socorro’’ (GARCIA, 2024, p. 11).

A institucionalização de mecanismos mais complexos e abrangentes de proteção social, como os sistemas previdenciários e assistenciais, representa uma evolução histórica marcada pela busca de maior equidade e justiça social.

[161]No Brasil, a assistência social está ligada diretamente ao século XVI, com a criação e o estabelecimento das Santas Casas de Misericórdia que demonstram a evolução histórica das práticas de proteção social no país, caracterizadas por um forte componente religioso e assistencial. A partir dessa primeira iniciativa, a assistência social passou por um processo de institucionalização e expansão, culminando na criação de um sistema de proteção social mais abrangente.

Conforme expressa Ieda Maria Alves (2010), a história da assistência social no Brasil está intrinsecamente ligada à história da Igreja Católica, que por meio das Santas Casas de Misericórdia instituiu as primeiras formas de atendimento aos pobres e enfermos. “Havia nessa época, ainda, associações beneficentes, e organizações de natureza mutualista, como o Montepio Geral de Servidores do Estado” (GARCIA, 2024, p. 13). Essa forte influência religiosa moldou os valores e práticas da assistência social por muitos anos.

Em 1923, a previdência brasileira contributiva (modelo de capitalização) foi instituída pela Lei Eloy Chaves que determinou a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões para os empregados ferroviários, estabelecendo o marco inicial da proteção social obrigatória no país. “Posteriormente, surgiram muitas outras caixas, mas sempre atreladas à ideia de mutualismo, pois vinculadas a certas categorias profissionais ou grupos de empresas” (VIANA, 2024, p. 10). Essa legislação, ao impor às empresas a criação de fundos específicos para a concessão de benefícios previdenciários, como aposentadorias e pensões, configurou um avanço significativo na garantia dos direitos sociais dos trabalhadores.

A Constituição Federal de 1988, ao sistematizar os direitos sociais, conferiu à Previdência Social o status de direito fundamental, consolidando as

[161]Havia nessa época, ainda, associações beneficentes e organizações de natureza mutualista, como o Montepio Geral de Servidores do Estado (1835). Garcia, Gustavo Filipe Barbosa **Curso de Direito Previdenciário: Seguridade Social**. 8. ed. – São Paulo, 2024.

conquistas obtidas ao longo da história e estabelecendo um sistema de proteção social baseado no princípio da solidariedade, além do mais "assegurou direitos até então não previstos, por exemplo, a equiparação dos direitos sociais dos trabalhadores rurais com os dos trabalhadores urbanos, nivelando-os pelos últimos" (CASTRO, 2022, p. 64), reafirmando a natureza contributiva do sistema.

Dessa forma, podemos destacar que a introdução da Seguridade Social na Constituição Federal trouxe uma grande mudança nos direitos sociais. Essa mudança permitiu uma abordagem integrada da seguridade social, avançando na ideia de assistência social como um direito social em igualdade com a saúde e a previdência[162] .

Salienta-se que os avanços na proteção social configuraram a institucionalização do Sistema único de Saúde (SUS), estabelecendo a saúde como direito social fundamental acessível a todos os cidadãos, independentemente de qualquer contribuição e garantindo a universalidade e integralidade da assistência.

Com o advento da Emenda Constitucional nª 20/98, podemos observar algumas alterações importantes, dentre elas destaca-se a instituição de idades mínimas para a aposentadoria de servidores públicos e a ampliação da base de cálculo das contribuições previdenciárias, incidindo sobre a receita bruta das empresas. A Emenda também reestruturou o sistema previdenciário em três regimes distintos: o regime geral, aplicável à maioria dos trabalhadores, o regime próprio, destinado aos servidores públicos, e o regime complementar, facultativo e destinado àqueles que desejam uma aposentadoria mais elevada.

O sistema de financiamento da previdência social, estabelecido pela Lei nº8.212/91, apresenta uma estrutura que vincula excessivamente a arrecadação tributária à remuneração do trabalhador e à folha de pagamento das empresas, demonstrando uma fragilidade diante das transformações do mercado de trabalho, como é o caso da automatização que traz como consequência a redução de postos de trabalho, comprometendo a sustentabilidade do sistema previdenciário a longo prazo.

[162]A Constituição Mexicana de 1917 foi a primeira a arrolar e dar sistematização a um conjunto de direitos sociais, no que foi seguida pela Constituição de Weimar, no ano de 1919. Em seu artigo 161 descreveu que: O império promoverá a criação de um sistema geral de segurança social, para conservação da saúde e da capacidade para o trabalho, proteção da maternidade e prevenção de riscos de idade, da invalidez e das vicissitudes da vida. Castro, Carlos Alberto Pereira**, Direito Previdenciário.** 3. ed. – Rio de Janeiro, 2023.

A Emenda Constitucional nº 41/2003, ao reformar os Regimes Próprios de Previdência Social, estabeleceu novas regras para a concessão de benefícios, extinguindo os direitos à integralidade e à paridade, anteriormente garantidos aos servidores públicos. A reforma autorizava os entes federativos a instituírem contribuições para aposentados e pensionistas sobre valores que excedam o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), prevendo regras especiais para casos de doença incapacitante.

Ademais, a emenda permitiu a criação de regimes complementares de previdência, alinhando seus tetos de proteção ao RGPS e simplificando a administração previdenciária, dispensando a necessidade de lei complementar federal para sua instituição.

Com a Emenda Constitucional nº 103/2019 foi realizada uma profunda reforma no sistema previdenciário (mais ainda paramétrica), alterando significativamente as regras de acesso aos benefícios. A reforma estabeleceu novas idades mínimas para a aposentadoria, tanto para servidores públicos quanto para segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e modificou o cálculo dos benefícios e as regras de contribuição com natureza progressiva.

De todo modo, desenhado o modelo de Seguridade Social no Brasil e seus avanços normativos, resta o debate sobre como os avanços tecnológicos impactam nas relações laborais e no âmbito da proteção social como um todo.

## 3. Os impactos da 4ª Revolução Industrial na seguridade social

A 4ª Revolução Industrial, termo cunhado por Klaus Schwab, presidente do Fórum Econômico Mundial (World Economic Forum), é caracterizada pela convergência de tecnologias digitais, biológicas e físicas, impactando todas as disciplinas, economias e indústrias, e até mesmo desafiando ideias sobre o que significa ser humano.

No decorrer da história, as revoluções industriais possuíam como característica a mecanização dos postos de trabalho[163]. Contudo, isto não gerava grandes problemas devido a baixa complexidade e a não necessidade de conhecimentos técnicos específicos para o exercício de outras atividades que ainda exigiam mão de obra. Logo, ocorria apenas uma migração laboral do

[163] A mecanização do trabalho é a substituição de tarefas humanas por máquinas e sistemas automatizados, visando maior eficiência, rapidez e precisão.

empregado, que em virtude disso conseguia adaptar-se às mudanças ocorridas e se realocar no mercado de trabalho.

Ou seja, as revoluções industriais ocorridas não resultaram em um aumento da taxa de desemprego, argumento afirmado por D. H. Autor (2015)[164].

Quebrando este paradigma, a 4ª Revolução Industrial impulsiona a substituição da força de trabalho humana pela automatização[165] por máquinas/robôs, fato ocorrido nas revoluções anteriores, no entanto, traz à tona a "Era da Especialização" introduzindo diversas tecnologias e a necessidade de elevado grau de especialização para exercer os novos postos de trabalho. Destaque para argumento já por nós sustentado a respeito deste tema:

> "Um dos principais impactos sociais que podem surgir com a indústria 4.0 diz respeito a sua repercussão no mercado de trabalho, uma vez que a inovação tecnológica poderá representar a substituição do homem pela máquina, diante da utilização da inteligência artificial, bem como em decorrência da necessidade de das pessoas se aperfeiçoarem para lidar com as novas tecnologias e garantir sua empregabilidade, o que faz dessa exigência maior de qualificação, juntamente com o envelhecimento populacional, um dos maiores desafios no campo social. Nesse contexto, o impacto no número de empregos é um dos mais controversos e polêmicos efeitos da quarta revolução industrial." (BORSIO, 2021, pp. 52072-52082)

A perda dos postos de trabalho devido a substituição da mão de obra humana pela automação, propiciada pelos robôs, têm como consequência um aumento do limiar mínimo de pobreza, juntamente com a progressiva precarização e destruição dos postos de trabalho e uma futura impossibilidade de incorporação no mercado.

Deste modo, o trabalhador que antes conseguia se reorganizar frente às transformações ocorridas encontra-se desamparado, devido a perda de seu ofício, e impossibilitado de realocar-se no mercado, por conta das altas exigências técnicas.

---

[164] "Claramente, os últimos dois séculos de automação e progresso tecnológico não tornaram o trabalho humano obsoleto: a proporção de emprego em relação à população aumentou durante o século 20, mesmo quando as mulheres se mudaram de casa para o mercado; e embora a taxa de desemprego flutue ciclicamente, não há aumento aparente de longo prazo." (D. H. Autor, 2015).

[165] Considera-se automação o método pelo qual se utilizem quaisquer equipamentos, mecanismos, processos ou tecnologias para realização de trabalho, ou para seu controle, com reduzida ou nenhuma interferência humana.

Em estudo realizado pelo Laboratório do Futuro (UFRJ), intitulado “O futuro do emprego no Brasil: Estimando o Impacto da Automação”, onde foram analisadas mais de 2.500 ocupações, desde trabalhos manuais e repetitivos até trabalhos de elevado grau de especialização, concluiu que cerca de 60% dos trabalhadores brasileiros ocupam funções que irão experimentar elevado impacto pela automação[166].

O mesmo estudo indica que os grupos sociais mais vulneráveis serão os mais impactados.

Desta forma, além de terem seus empregos aniquilados por máquinas, terão de enfrentar uma readaptação para regressar ao mercado de trabalho.

Em um estudo similar, desenvolvido pela *McKinsey Global Institute*, concluiu-se que mais de 50% das ocupações do Brasil já poderiam ser automatizadas utilizando tão somente a tecnologia atualmente disponível[167].

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), também conhecida como "Constituição Cidadã", prevê em seu art. 7º, inciso XXVII, a proteção ao trabalhador em face da automação (Brasil, 1988).

Entretanto, mesmo após 35 anos, o que deveria ser um conjunto de garantias mínimas de tutela do empregado, para assegurar um trabalho com valores sociais, encontra-se sem eficácia na Constituição Federal, pois, até o momento, não existe norma regulamentadora que torne essa garantia fundamental efetiva.

Durante este período houve a propositura de 11 projetos de lei, analisados tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado, porém, 10 deles foram arquivados. O mais recente, Projeto de Lei 1091/2019, apresentado em 25 de fevereiro de 2019 pelo ex-deputado federal Wolney Queiroz, propõe que as empresas que optarem pela automação de suas atividades negociem com os trabalhadores impactados pela mudança. A proposta também determina que demissões em massa sejam proibidas e, caso um trabalhador seja dispensado devido à automação, deverá receber o valor da rescisão trabalhista em dobro.

---

[166] As profissões mais afetadas serão aquelas consideradas com baixa complexidade, mais rotineiras, mas devido ao avanço da Inteligência Artificial, Softwares de Automação, Machine Learning, Deep Learning e muitos outros graus de tecnologia, profissões consideradas de grande complexidade, Medicina, Advocacia, Contabilidade, poderão sofrer com a possível substituição dos postos de trabalhos.

[167] Outro ponto relevante é a substituição de obras artísticas criadas essencialmente por humanos, devido à estimada complexidade, serem criadas de maneira quase que industrial por inteligências artificiais. Isto tem gerado uma grande discussão sobre a ética na criação de obras artísticas, já que até mesmo cantores e pintores podem ter seu ofício aniquilado.

A proposta que mais prosperou dentre as 11 apresentadas desde 1988, foi a do então senador na época Fernando Henrique Cardoso, em 1991. A proposta foi aprovada na Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado, com um texto substitutivo do relator, e enviada para a Câmara dos Deputados. Lá, outros oito projetos correlatos foram apensados à proposta de FHC, para tramitar em conjunto. Depois de passar por três comissões e ser analisada por diferentes relatores ao longo de 17 anos, as propostas foram rejeitadas e arquivadas em 2009.

A insurgência contra a inação do Legislativo tem chegado ao Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 73, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, presidente do STF, apresentada pela Procuradoria-Geral da República (PGR). Na ação, a PGR argumenta que não há lei sobre o tema e pede que o STF fixe um prazo razoável para que o Poder Legislativo regulamente esse direito[168].

A Central Única dos Trabalhadores (CUT), interessada no processo, na condição de *amicus curiae*[169], defende a necessidade de regulamentação. De acordo com o seu representante, não se busca o retrocesso dos meios tecnológicos adotados no mercado de trabalho, mas o debate e a regulamentação dos padrões e das políticas de proteção ao trabalho humano, sob pena de permitir demissões em massa, contribuir para a precarização da mão de obra e para o colapso do sistema de seguridade social do país.

Para compreendermos os impactos acarretados pela 4ª Revolução Industrial precisamos entender o que é seguridade social.

Em seu Título VIII a CF/88 trata sobre a ordem social[170], estabelecendo como o base o primado do trabalho[171] e como objetivo o bem-estar e justiça sociais, determinado no artigo 193 (Brasil, 1988).

---

[168] Segundo a Procuradoria-Geral da República, a automação pode ser entendida como o uso de máquinas e robôs para o desempenho de certas atividades no sistema produtivo, em substituição (parcial ou total) ao trabalho humano. E, em relação ao Brasil, cita estudo de 2017 da Consultoria McKinsey que estimou a perda de até 50% dos postos de trabalho em razão da automação e da utilização da tecnologia da informação e da inteligência artificial. Essa situação, a seu ver, exige a adoção de providências legislativas para proteger os trabalhadores diante desse fenômeno inevitável.

[169] O *amicus curiæ* (Amigo da Corte) é um terceiro que intervém em processos judiciais a fim de fornecer informações adicionais e relevantes aos juízes da causa.

[170] A ordem social é um conjunto de normas, instituições e costumes que regulam a vida das pessoas e as suas relações. O seu objetivo é garantir a justiça social, a inclusão e a melhoria da qualidade de vida da população.

[171] O primado do trabalho é um princípio da ordem social, presente na Constituição Federal, que valoriza o trabalho e estabelece que o acesso à renda só é possível por meio da inserção no mercado de trabalho.

Isto é, a primazia pelo trabalho é a base da ordem social. Visto que, ao trabalhar e receber a devida remuneração pelo serviço prestado o trabalhador não irá depender do Estado, uma vez que, por conta própria, conseguirá garantir saúde, educação, previdência social, dentre outros direitos.

Entrementes, uma observação histórica vale o registro.

Sobre uma fundação, como se fosse aquela de uma obra de construção civil, deveria repousar outro vetor para dar alicerce para os subsistemas da Seguridade Social. É dizer que a Educação (fundação) não vem antes do Trabalho apenas no dicionário. Deveria estar insculpida no artigo 193 da CF de 1988 deste modo:

> "A ordem social tem como base os primados da educação e do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais."

Somente com educação e capacitação das pessoas é que haverá a migração paulatina e constante de pessoas da assistência para a previdência. Instrui-se o cidadão para ter habilidades e valências mínimas para laborar, receber e contribuir. Neste dia, em que a base fundacional beveridgiana for relida com a educação como sustentação dos pilares da previdência, da assistência e da saúde, é que poderemos perceber maior arrecadação, maior desenvolvimento, mais bem-estar e justiça sociais.

O sistema de Seguridade Social, na alcunha de Beveridge deveria proteger do berço ao túmulo, mas tem suas mitigações como os de critério contributivo na previdência (ressalvadas algumas exceções como a da prova previdenciária de labor rural sem cotizações), bem como a dos mais necessitados e com prova de miserabilidade demonstrada na assistência social (independente de contribuições individuais, mas vindas da sociedade produtiva), e ainda, na saúde pública a todos indistintamente, com cotizações apenas de toda a sociedade produtiva, apesar dos polêmicos ressarcimentos de planos de saúde ao SUS, nos casos de atendimentos de pessoas vinculadas à área privada, demonstrando que a saúde pública no Brasil tem suas segregações e eleitos.

O bem-estar social previsto como objetivo da ordem social traz a ideia de colaboração, ou seja, sentido de solidariedade[172], que é a base de todo o

[172] "O princípio da solidariedade, que possui como pressuposto a solidariedade entre os membros de uma comunidade, visa estabelecer o bem-estar de toda a coletividade, protegendo todos os membros de uma sociedade por intermédio de ações coletivas de compartilhamento dos frutos do trabalho, bem como a contribuição de cada um dos indivíduos em favor da sociedade, de modo

sistema securitário. Deste modo, passamos de um estado liberal, onde os indivíduos buscam dos seus direitos, cabendo ao Poder Público apenas a segurança dos seus cidadãos e a organização do Poder Judiciário, para um estado do bem-estar social, onde direitos sociais passam a ser garantidos pelo Estado, como é o caso da saúde, assistência social e previdência social.

Por outro lado, a justiça social é um objetivo de desenvolvimento nacional, sendo verdadeira diretriz de atuação para os governantes, cujo intuito é a distribuição de riqueza nacional. Devendo observar os princípios do sistema securitário, tais como o princípio da seletividade[173] e distributividade[174] na prestação dos benefícios e serviços, além dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil previstos no art. 3º, II e III da CF/88, que sejam a garantia do desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza, marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1988).

Nesse contexto de ordem social, que se refere ao bem-estar social e a justiça social, encontramos o conceito de seguridade social:

> A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (Brasil, 1988, Título VIII, art. 194, caput).

Ao examinar o conceito mencionado, destaca-se novamente a ideia de solidariedade.

Tendo em vista a importância do trabalho para a ordem social, consequentemente para a seguridade social, é perceptível o grande impacto que possíveis alterações nas relações trabalhistas, decorrentes da 4ª Revolução Industrial, podem influenciar na garantia de direitos aos cidadãos.

As transformações tecnológicas proporcionadas pela 4ª Revolução Industrial são, antes de tudo, ferramentas feitas de pessoas para pessoas. Assim, é fundamental a adoção de diversas medidas para readequar o sistema de seguridade social, visando melhorar a educação e formação de novos

---

a viabilizar um sistema de proteção universal. Trata-se, pois, de um movimento de todos os membros da sociedade em favor de uma minoria que necessita de proteção." BORSIO, 2021, pp. 52072-52082 (apud CASTRO, Carlos Alberto Pereira de, 2016, p.44).

[173] A seletividade leva em consideração os riscos ou necessidades de maior abrangência social que merecerão cobertura da seguridade social e a definição dos benefícios e serviços adequados para fazerem frente a esta cobertura.

[174] A distributividade visa balizar quais as populações poderão ter acesso a estes benefícios e serviços, na medida da necessidade de cada um. Quanto maior a necessidade, maior será a cobertura dos benefícios e serviços da seguridade social.

trabalhadores, tendo em vista que as profissões mais afetadas serão aquelas pouco qualificadas e com pouco valor acrescentado, o que exigirá doses especiais de formação e reciclagem.

A presente discussão é de suma importância, visando até mesmo em atingir algumas das metas de Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS)[175] da Organização das Nações Unidas (ONU). Especificamente a erradicação da pobreza (ODS 1.3)[176], a garantia de saúde e bem-estar a todos (ODS 3.8)[177] e promoção do trabalho decente e crescimento econômico (ODS 8.5)[178]. Neste interim, o equilíbrio financeiro e atuarial das contas sociais sempre é motivo de preocupação e análise.

## 4. Desequilíbrio financeiro e atuarial que pode ser gerado pela automação: o desfinanciamento da seguridade social

Até 1988, o sistema de proteção social no Brasil seguia o modelo de seguro social contributivo e obrigatório, que abrangia apenas o trabalho formal, deixando de fora uma grande parcela de trabalhadores informais. A partir da Constituição Federal (CF) de 1988, no capítulo sobre a ordem social, foi introduzido o conceito de seguridade social, englobando as políticas de saúde, previdência e assistência social. O sistema de proteção social brasileiro

[175] Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um conjunto de 17 objetivos e 169 metas estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015. O objetivo é alcançar até 2030 um mundo mais sustentável, inclusivo e próspero, sem deixar ninguém para trás.
[176] "1.3 Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis." (ONU, 2015).
[177] "3.8 Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos." (ONU, 2015).
[178] "8.5 Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor." (ONU, 2015).

combina características do modelo bismarckiano[179] e do modelo beveridgeano[180], especialmente no que diz respeito à previdência social[181].

O modelo de equilíbrio financeiro e atuarial como premissa, política pública e princípio basilar surge com a EC nº 20 de 1998.

Tendo em vista que a principal forma de financiamento do sistema de seguridade social possui como sujeito ativo a pessoa humana, seja na qualidade de trabalhador ou filiado, seja em outras qualidades, como trabalhador autônomo - conforme se preceitua no artigo 195, inciso I, alínea "a" e inciso II, da CF/88 (Brasil, 1988).

O impacto trazido por um esgotamento da base de financiamento devido a perda do contribuinte seria enorme para o custeio da seguridade social.

Aliás, a automação/perda dos postos de trabalho em um país tão marcado por sucessivas crises econômicas, e um crescente índice de informalidade. Tem como resultado a necessidade premente da ação estatal, a fim de que o governo assegure direitos sociais fundamentais em benefício da população.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa de desemprego no Brasil foi de 6,6% no trimestre encerrado em agosto de 2024, menor taxa de desocupação para o mês de agosto desde 2012. Todavia, de acordo com a mesma pesquisa o país registrou uma taxa de informalidade de 38,8% no mercado de trabalho durante o mesmo período, se comparado ao ano anterior o contingente de trabalhadores informais aumentou em 842 mil pessoas, alta de 2,2%. Ou seja, essas 842 mil pessoas que prestam serviços fora da relação de emprego, ficando excluídas dos direitos sociais fundamentais atreladas à mesma, bem como não prestam a devida contribuição para o custeio da seguridade social, ocasionando um desfinanciamento na prestação de direitos ligados a esta.

---

[179] O modelo bismarckiano foi criado na Alemanha, na segunda metade do século XIX, e se caracteriza como um sistema de seguro social, no qual o acesso depende do pagamento prévio de contribuições por empregados e empregadores. Inicialmente, era destinado a determinadas categorias profissionais, sob a administração do Estado. As contribuições garantiam direitos como aposentadoria e outros benefícios em casos de situações de risco.

[180] O modelo beveridgeano, nascido na Inglaterra, na década de 40, vai além da lógica do seguro social, envolvendo uma relação de trabalho. Seu foco é o cidadão e considera a assistência e os serviços sociais universais como direitos sociais.

[181] O modelo de previdência social do Brasil é baseado na repartição simples, que pressupõe um equilíbrio coletivo. Nele, as contribuições previdenciárias dos trabalhadores ativos são destinadas a cobrir os gastos com os benefícios dos inativos.

Ademais, de acordo com o Orçamento da Seguridade Social[182], em 2021, a União arrecadou R$ 928,98 bilhões a título de contribuições sociais para o financiamento das despesas da seguridade social, as quais somaram R$ 1.147,00 bilhões (13,22% PIB). O déficit global do orçamento da seguridade social atingiu R$ 218,03 bilhões (2,51% PIB).

Figura 1 - Orçamento da Seguridade Social

R$ milhares

| **Receitas Típicas da Seguridade Social** | | | **Despesas Típicas da Seguridade Social** | | | **Resultado da Seguridade Social** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *Descrição* | *Valor* | *%* | *Descrição* | *Valor* | *%* | *Valor* |
| 1. Contribuições Previdenciárias Vinculadas ao RGPS | 461.901.057 | 49,72% | 1. Despesas Previdenciárias do RGPS | 712.027.487 | 62,08% | -250.126.430 |
| 2. Outras Contribuições Típicas da Seguridade Social | 467.074.044 | 50,28% | 2. Outras Despesas Típicas da Seguridade Social | 434.977.366 | 37,92% | 32.096.678 |
| *2.1. PIS/PASEP (fonte 140)[1]* | 54.018.586 | 11,57% | *2.1. Abono Salarial* | 10.158.254 | 2,34% | |
| | | | *2.2. Seguro-Desemprego* | 36.229.495 | 8,33% | - |
| *2.2. CSLL (fonte 151)* | 113.461.830 | 24,29% | *2.3. Saúde* | 179.077.635 | 41,17% | - |
| *2.3. Cofins (fonte 153)* | 271.678.648 | 58,17% | *2.4. Assistência Social* | 168.621.447 | 38,77% | - |
| *2.4. Demais Receitas Vinculadas à Seguridade Social* | 27.914.981 | 5,98% | *2.5. Outras Despesas da Seguridade Social* | 40.890.535 | 9,40% | - |
| **Total** | **928.975.101** | **100%** | **Total** | **1.147.004.853** | **100%** | **-218.029.752** |

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) - União, 6º bimestre de 2021, com ajustes para refletir os artigos 193-203 e 239, da CRFB. Para fins da política de saúde, são considerados as ações e os serviços públicos de saúde previstos no artigo 198, da CRFB, observados os conceitos definidos na Lei Complementar 141/2012. Nota: 1. Excluída a parcela do PIS/PASEP destinada ao BNDES (artigo 239, § 1º, da CRFB), considerada a alteração pela EC 103/2019.

Ou seja, o gasto público com seguridade é maior que a quantia arrecadada pelo Estado para custear essas despesas, gerando déficit[183].

Além de pensar em formas de diminuir o déficit e aumentar a arrecadação para custear a seguridade social, é importante pensar como será feita a adaptação/realocação dos grupos sociais que têm maior dificuldade para

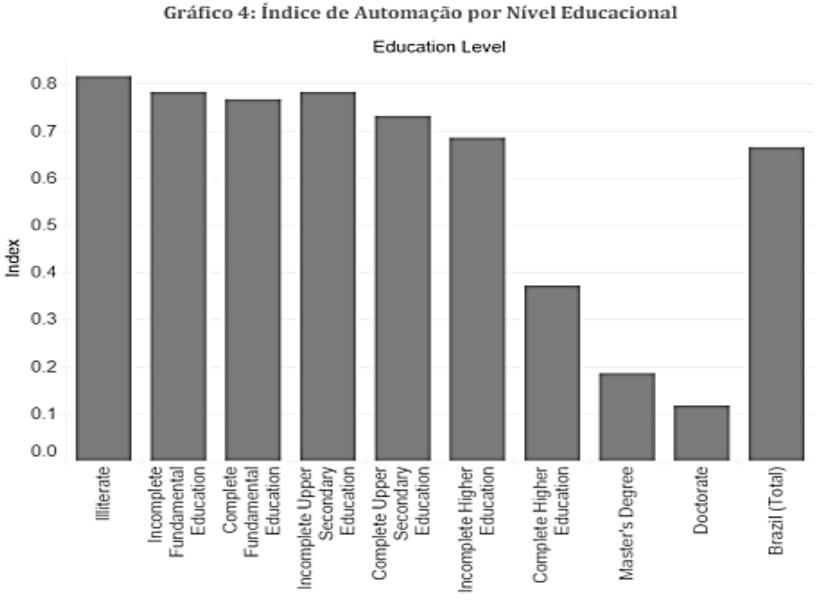
[182] O Orçamento da Seguridade Social tem como objetivo separar e dar visibilidade às contribuições sociais destinadas ao financiamento das políticas de Saúde, Previdência Social do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Assistência Social.

[183] Em contabilidade, é um excesso de pagamentos em relação às receitas. Nas finanças públicas, fala-se em déficit orçamentário quando as despesas são superiores à arrecadação, e em déficit da balança comercial quando o valor total das importações é superior ao total das exportações. Nas contas do governo, o déficit pode ser considerado déficit primário (inclui as receitas e as despesas do governo, não consideradas as financeiras) e déficit nominal (que considera também as financeiras).

se adaptar frente às novas ocupações promovidas pela automação, como mulheres, jovens, trabalhadores de baixa renda e, especialmente, aqueles com baixa escolaridade.

De acordo com estudo realizado pelo Laboratório do Futuro (UFRJ), intitulado "O futuro do emprego no Brasil: Estimando o Impacto da Automação", quanto maior o grau de escolaridade menor é a probabilidade de ser afetado pela automação, conforme o gráfico abaixo aponta (2019, p. 25).

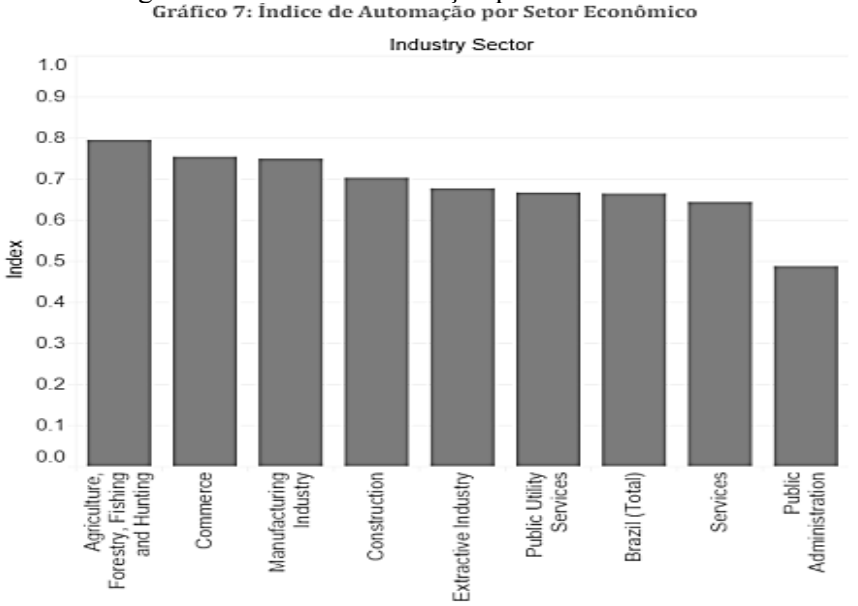
Figura 2 - Índice de Automação por Nível Educacional




Fonte: Lima, Yuri, et al. "O futuro do emprego no Brasil: estimando o impacto da automação." Rio de Janeiro, BRA: UFRJ, Laboratório do Futuro, 2019, p. 25.

De acordo com o mesmo estudo, os três setores mais afetados serão a Agricultura, Silvicultura, Pesca e Caça (79%), Comércio (75%) e Manufatura (74%). O setor menos afetado é a Administração Pública (48%), figura 3 (2019, p. 28).

Figura 3 - Índice de Automação por Setor Econômico




Fonte: Lima, Yuri, *et al*. "O futuro do emprego no Brasil: estimando o impacto da automação." Rio de Janeiro, BRA: UFRJ, Laboratório do Futuro, 2019, p. 28.

Percebe-se que os setores mais afetados são aqueles considerados com baixa complexidade, mais rotineiros.

Destarte, o empregador/empresa que optar pela automação terá uma grande redução de custos, tendo em vista a dispensa da necessidade de pagamento de salários, decorrentes da contraprestação da força de trabalho entregue pelo empregado. Já que apenas irá precisar de arcar com a aquisição, amortização e depreciação, reparação e, posteriormente, a substituições dos robôs.

Decorrente dessa automação o empregador absorverá uma parte significativa dos rendimentos, tradicionalmente pagos a título de salários, e, consequentemente deixará de contribuir para a Seguridade Social, dado que a maior parte da arrecadação está na folha salarial do empregado humano.

Essa mudança trazida pela automação dos postos de trabalho, pode acarretar diversos e graves problemas aos cofres públicos, ameaçando a própria sustentabilidade financeira do Estado.

De acordo com o artigo A Tributação de “Robôs” e o Futuro do Trabalho: O Papel da Norma Tributária Face à Automação, de Saulo Nunes

Almeida e Raymundo Juliano Rego Feitosa, é elencada uma correlação estimando o desequilíbrio fiscal a médio e longo prazo trazido pela automação.

O primeiro impacto seria no âmbito das despesas públicas, visto que em um contexto de crescente automação e substituição do trabalho humano por máquinas, o governo precisará alocar uma quantidade significativa de recursos para atender ao aumento dos gastos com benefícios sociais, como o seguro-desemprego e o salário-família. Tal ação é necessária para garantir os direitos fundamentais das pessoas em meio à intensificação do desemprego e do subemprego.

O segundo está no fato de que pessoas desempregadas tendem a restringir o seu consumo de bens e serviços, limitando-se apenas ao estritamente essencial, como os alimentos. As mudanças nos hábitos de consumo originam um efeito dominó que, além de afetar diversos aspectos da economia, provoca um impacto imediato e significativo na arrecadação das receitas tributárias, tanto diretas quanto indiretas. Essa diminuição na atividade econômica repercute em diferentes segmentos da cadeia de produção, levando a uma redução substancial na arrecadação do governo.

A terceira implicação relaciona-se com o fato de que o atual sistema tributário está bastante ligado ao vínculo de emprego humano. Por exemplo, a folha de pagamento está sujeita a diversos tributos, que englobam desde múltiplas contribuições sociais até o imposto de renda da pessoa física. Desta maneira, com a crescente taxa de desemprego, ocasionada pela automação dos postos de trabalho, essa fonte de receita estatal seria drasticamente reduzida, deixando de ser recolhida justamente em um momento de mais necessidade por recursos.

Por último, o óbvio aumento de gastos com benefícios sociais. Tal circunstância não apenas pressionaria as finanças públicas, exigindo o direcionamento de mais recursos para atender a crescente demanda por assistência social, como também revelaria uma contradição estrutural. Uma vez que haveria diminuição da arrecadação tributária devido ao desemprego e à precarização do trabalho, e consequentemente a necessidade de aumento em investimentos de programas de proteção social, já que mais cidadãos dependeriam de apoio governamental para suprir as necessidades básicas. Essa dinâmica pode resultar em um déficit fiscal significativo, dificultando a capacidade do Estado de equilibrar suas contas e de garantir a sustentabilidade de suas políticas públicas em um cenário de crise econômica.

Segundo o Censo 2022, produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil registrou 2,54 milhões de nascimentos, uma queda de 3,5% na comparação com 2021, chegando ao menor patamar desde 1977. Em contrapartida, o número de pessoas com 65 anos ou mais cresceu 57,4% em doze anos. Já a população idosa com 60 anos ou mais chegou a 32,1 milhões de pessoas, 15,8% da população do país. O aumento é de 56% em relação a 2010, quando era de 20,5 milhões (10,8%). Ainda de acordo com o Censo, a idade média da população brasileira aumentou seis anos desde 2010 e passou de 29 para 35 anos em 2022.

Figura 4 - População residente no Brasil por Idade e Sexo

Fonte: Censo Demográfico 2022: População por idade e sexo - Resultados do universo. Agência IBGE, 2022.

Ou seja, há uma diminuição da taxa de natalidade aliada a um crescente envelhecimento da população brasileira, que com os avanços tecnológicos na área da saúde, com a melhoria dos hábitos de higiene e alimentação, tem aumentado a expectativa média de vida. Portanto, haverá cada vez menos pessoas ingressando no mercado de trabalho e cada vez mais pessoas em idade de reforma, necessitando da seguridade social. Em relação a esse grave problema para o custeio da seguridade social, destacando-se algumas posições por nós formadas, especialmente sobre a previdência social:

> "As mudanças na pirâmide etária são um grande desafio para o futuro da sociedade, em especial, para Previdência Social, uma vez que a lógica do princípio da solidariedade, bem como o pacto intergeracional, ou seja, trabalhadores em atividade custeando o benefício dos segurados que já se encontram aposentados, acabam por ficar desequilibrados. A transição demográfica traz como consequência inevitável o aumento das despesas da previdência social, isso em virtude do envelhecimento da população, do aumento da expectativa de sobrevida e, ainda, pelo baixo índice de natalidade. Nesse contexto, caso não sejam adotadas medidas visando alterar as atuais condições do sistema, em especial no que diz respeito às fontes de custeio, sem que seja feita uma adequação à nova realidade demográfica, com o crescimento real dos gastos previdenciários em proporção ao PIB, o sistema previdenciário, inequivocamente, se tornará inviável." (BORSIO, 2021, pp. 52072-52082)

Essas situações não apenas comprometem a capacidade do Estado de financiar políticas públicas, mas também agravam a crise econômica, criando um ciclo vicioso que dificulta a recuperação.

Eduardo López Ahumanda (2023) e Carlos Javier Galán (2019), afirmaram que a presença de empresas digitais deslocará empregos devido ao uso de robôs e, com isso, inúmeros contribuintes para os sistemas previdenciários desaparecerão, portanto, uma das preocupações atuais e futuras em regiões como a América Latina será o desfinanciamento da previdência social. portanto, os Estados devem repensar e reajustar, quem e como, devem contribuir para a sustentabilidade.

Assim, pensar em uma rede de proteção social eficaz se torna um imperativo, não apenas para mitigar as consequências econômicas adversas da automação dos postos de trabalho, mas também para promover a justiça social e a estabilidade econômica em um ambiente de trabalho em rápida mudança.

Diante da inevitável automação da mão de obra humana, urge a necessidade da sociedade se adaptar a esta nova problemática.

## 5. Tributação versus iniciativa privada

Embora a livre iniciativa seja um princípio fundamental do ordenamento jurídico, não se configura como um direito absoluto. [184] A

[184]A iniciativa privada também é chamada para atuar na assistência social, visto que, nos termos do artigo 204 da Constituição, as ações governamentais na área da assistência social serão

Constituição Federal, ao consagrá-la, estabeleceu um equilíbrio entre a liberdade econômica e a proteção dos interesses sociais.

> "No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as estruturas de nossa Ordem Econômica em seu artigo 170, responsável em consagrar que a propriedade privada e livre iniciativa devem se manifestar apenas quando fundadas na valorização do trabalho humano, existência digna, justiça social entre outros relevantes valores que indicam um modelo de capitalismo humanista" (ALMEIDA; FEITOSA, 2020, p. 16)

Segundo Junior Feraz (1989) trazer o reconhecimento da livre iniciativa como fundamental é valorizar a liberdade como um dos requisitos essenciais da ordem, destacando a autonomia do ser humano.

Realizando uma análise sobre a ótica da ordem econômica, podemos visualizar que a livre iniciativa e a proteção ao trabalho podem ser opostas, visto que, se a livre iniciativa garante ao indivíduo essa autonomia a valorização do trabalho pode ser vista como uma objeção à liberdade de atuação.

Nesse contexto, a valorização do trabalho não se limita a funções meramente produtivas. Como uma atividade associada às condições humanas, o trabalho vai além da simples criação de riquezas, onde reduzir o trabalho a um simples meio para alcançar fins econômicos é desconsiderar sua importância para a realização pessoal e social do indivíduo. Todavia a livre iniciativa, baseia-se, primeiramente na propriedade e na aquisição de bens, atuando diretamente nas dinâmicas do mercado de trabalho.

Com isso, diante das experiências históricas são demonstradas a necessidade de uma intervenção estatal para regular o mercado de trabalho e garantir que a livre iniciativa seja exercida de maneira que promova o bem-estar e justiça social, que sem uma adequada regulação, pode gerar uma gama de desigualdades sociais comprometendo o desenvolvimento econômico sustentável.

No entanto, diante a automação surge a seguinte questão: qual será o futuro do trabalhador e da iniciativa privada diante desse processo?

Como o Direito tributário tem como objetivo principal a arrecadação de recursos para o Estado não sendo instrumento para a imposição de sanções, é importante considerar que, se a tributação sobre robôs for implementada sua

realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195 (...). VIANA, João Ernesto Aragonés **Curso de Direito Previdenciário**, São Paulo, 2007

arrecadação não poderá ter como finalidade a correção de [185] externalidade negativas decorrentes da automatização, podendo resultar em um desincentivo à inovação tecnológica, penalizando indevidamente os agentes econômicos que realizam esses investimentos. É fundamental que a política tributária seja desenhada de forma a promover a inovação e a competitividade, sem comprometer a arrecadação necessária

Considerando que a relação entre trabalho e iniciativa privada é de interdependência mútua, sendo ambas indispensáveis para o desenvolvimento econômico e social, a solução para externalidades econômicas geradas pela automação não pode ser realizada de forma impositiva a um setor em detrimento do outro. Sendo assim, é fundamental analisar se os benefícios da automatização serão distribuídos de forma equitativa entre todos os membros da sociedade, evitando a concentração de renda e a exclusão social.

Em contrapartida o [186] princípio da função social da empresa, consagrado na Constituição Federal, impõe às empresas a obrigação de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país. Nesse sentido, em momentos de crise no mercado de trabalho, as empresas não podem se limitar à maximização do lucro, devendo adotar medidas que minimizem os impactos sociais negativos, como a promoção de programas de qualificação profissional e a criação de novas oportunidades de emprego.

A automatização, embora modifique o cenário do trabalho, não deve ser vista como algo negativo. A função social das empresas nesse contexto é garantir que os avanços tecnológicos beneficiem toda a sociedade. A livre iniciativa, pilar fundamental da ordem econômica, é imprescindível para o dinamismo e a inovação da economia. Ao exercer sua liberdade econômica, as empresas devem ter em mente que sua atividade impacta a sociedade como um todo. A função social da empresa, portanto, não é um entrave à livre iniciativa, mas sim uma condição para seu exercício responsável e duradouro.

[185]efeitos colaterais negativos que uma atividade de produção ou consumo pode causar a terceiros, ou seja, a uma parte externa à atividade

[186]A função social da empresa e, antes disso, a noção de finalidade social dos direitos subjetivos são discussões que se inserem no contexto de crítica e superação do formalismo e individualismo exacerbados do Estado Liberal, quadro que possibilitou, a partir do final do século XIX e início do século XX, maior discussão acerca da intersubjetividade das relações jurídicas e da reaproximação do direito com a moral e a justiça. Disponível: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/222/edicao-1/funcao-social-da-empresa Acesso em 15 nov. de 2024

## 6. Soluções embrionárias à substituição do trabalhador humano pela automação

A onda crescente de automação gerou nos principais estudiosos do mundo a necessidade de rever a política fiscal aplicada nos diversos ordenamentos jurídicos. O atual sistema fiscal, inspirado fortemente pelo arquétipo previdenciário bismarckiano, foi feito para tributar, primordialmente, os trabalhadores humanos e a renda produzida por eles (art. 195, I, b e II da Constituição Federal de 1988), não sendo preparado para a tributação em trabalhadores não humanos, tais como os robôs. Assim, em que pese os avanços econômicos e de produção introduzidas pela 4ª revolução industrial (SCHWAB, 2016), [187]existe a problemática exposta acima sobre os impactos da substituição da mão de obra nos sistemas de seguridade social.

Apesar de ser uma problemática emergente, diversos países têm iniciado discussões, ainda que superficiais, sobre a necessidade de tributar a automação. Um marco importante nessa discussão ocorreu na União Europeia em 2017 quando o Parlamento Europeu editou, pela primeira vez, um relatório[188], que analisou as oportunidades e desafios introduzidos através das máquinas. Tal relatório tinha como foco principal a recomendação de uma futura legislação no âmbito da União Europeia (UE), com vistas a garantir a segurança e o melhor crescimento econômico em decorrência da automação. O relatório propôs à UE que os robôs fossem tratados como "pessoas eletrônicas", isto é, que adquiram uma personalidade jurídica para que seja possível atribuir-lhes responsabilidade civil em caso de danos causados, de forma a garantir segurança jurídica aos cidadãos, consumidores e empresas. O parlamento propôs ainda a instituição de um regime de seguro obrigatório [189]para segurar os atos praticados por robôs, sendo complementado por um fundo de garantia da reparação de danos nos casos não abrangidos por qualquer seguro.

A resolução em análise alerta ainda que se o desenvolvimento do trabalho por robôs continuar crescendo, surgiram preocupações acerca do emprego e dos sistemas de seguro social, além de que potencializaria uma crescente concentração de riqueza e desigualdade social, assim, o poder

[187] SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. São Paulo: Edipro, 2019.
[188] Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0051_PT.html. Acesso em 05/10/2024.
[189] Consiste em um seguro compulsório pago pelos proprietários das máquinas a fim de cobrir os danos potencialmente causados pelos seus robôs. Tal seguro poderia garantir aos donos, fabricantes e programadores uma responsabilidade limitada em caso de danos que eventualmente possam ser causados pelos robôs.

aquisitivo estará concentrado nas mãos de uma minoria que não teve seu trabalho substituídos por IA ou robôs. Tendo em vista tal preocupação, houve a propositura de uma alteração na política fiscal para que sejam tributados os robôs quando se inserem no mercado ou que seja feito o pagamento de contribuições periódicas durante o tempo de vida do robô. Essa proposta, entretanto, foi rejeitada pelo parlamento sob a justificativa de sufocar o desenvolvimento tecnológico e a inovação.

Em que pese a rejeição da proposta dos legisladores europeus, a ideia de tributar a mão de obra robô produziu apoio por parte de figuras internacionalmente conhecidas, tais como o bilionário Bill Gates, que em uma entrevista ao site Quartz defendeu que a ideia do parlamento europeu fosse aplicada aos Estados Unidos da América e que a tributação dos robôs fosse utilizada como forma de retardar o avanço desenfreado da automação, podendo inclusive financiar outros tipos de emprego.

> Hoje, se um humano produz uma receita de US$ 50 mil numa fábrica, aquele montante é taxado; se um robô é capaz de fazer a mesma coisa, seu trabalho deve recolher impostos na mesma proporção. (GATES, 2017)[190]

Com isso, diversos outros países começaram a estudar qual seria a melhor forma de tributar a automação sem gerar resistências à inovação. Pode-se dizer que a Coreia do Sul, em agosto de 2017, foi o primeiro país a concretizar tal conceito, implementando em sua política fiscal o chamado "imposto sobre robôs[191]". Apesar do nome, não se trata de um imposto propriamente dito, vez que é uma política fiscal de redução de deduções de impostos dadas a empresas que pratiquem inovações tecnológicas, ou seja, o "tributo" tem finalidade de preservar os trabalhadores humanos através da redução de incentivos fiscais em tecnologia da informação. Segundo jornal "The Korea Times", a administração coreana de Moon Jae-in buscou implementar a supracitada política tributária para reduzir os benefícios de dedução de impostos concedidos por governos anteriores às corporações que invistam em automação durante o processo produtivo até o final do ano de

[190] Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=nccryZOcrUg. Acesso em 10/10/2024.
[191] Korea Times. **South Korea's robot tax proposal sparks debate.** The Korea Times, 9 ago. 2017. Disponível em: https://www.koreatimes.co.kr/www/news/tech/2017/08/133_234312.html. Acesso em: 04/10/2024.

2017, porém, em decorrência da desenfreada automação nas indústrias, estendeu a redução até o ano de 2019.

Estes estudos, apesar de avançarem na discussão, não são pacificados e entendidos como a melhor opção. Em sentido contrário está a Federação Internacional de Robótica[192], que entende que a tributação sobre os robôs pode desencadear uma redução da inovação tecnológica, o qual seria prejudicial para uma concorrência adequada. No mesmo sentido, alertou o ex-secretário do Tesouro dos EUA, Lawrence Summers:

> Um imposto suficientemente alto sobre robôs impediria que eles fossem produzidos" (SUMMERS, 2017).[193]

Embora haja divergência, tornou-se relevante a necessidade de discutir as alternativas passíveis de frear os diversos problemas sociais, trabalhistas e previdenciários que podem ser causados pela substituição do trabalhador humano. A seguir destacamos as mais influentes opções dadas pelos tributaristas.

## 6.1 Redução das deduções fiscais para empresas que invistam em tecnologia e máquinas.

A principal proposta tem origem no modelo sul coreano de tributação robótica, vez que o foco principal é de reduzir os benefícios fiscais concedidos a empresas que invistam no seguimento de automatização do trabalho, como forma de impedir o avanço abrupto da substituição do trabalhador humano pelo robô. Essa redução dos benefícios funcionaria como uma verdade majoração indireta do tributo, vez que a revogação ou redução de benefício assim é entendida pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 2.325- DF, 2004)[194],

---

[192] A Federação Internacional de Robótica (*International Federation of Robotics*) é uma organização sem fins lucrativos que visa conectar o mundo da robótica ao redor do mundo e informar sobre os benefícios positivos dos robôs, bem como promover a investigação, desenvolvimento, utilização e a cooperação internacional no campo da robótica.

[193] Lawrence Summers, ex-secretário de tesouro do governo Barack Obama, se opôs a ideia de tributação os robôs por entender que o imposto tem o condão de sufocar a inovação, alegando ainda que a proposta feita privilegia serviços tecnológicos já consolidados e impede o avanço de novas tecnologias. Artigo disponível em: https://www.washingtonpost.com/opinions/picking-on-robots-wont-deal-with-job-destruction/2017/03/05/32091f08-004b-11e7-8ebe-6e0dbe4f2bca_story.html. Acesso em: 04/10/2024.

[194] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.325- DF, do Tribunal Pleno**. Princípios da Anterioridade anual e da não-cumulatividade tributária.** Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília/DF, 23 de setembro de 2004. Disponível em:

submetendo-se, no caso do Brasil, ao princípio da anterioridade nonagesimal (Art.150, III, c, da Constituição Federal de 1988)[195]. Assim, benefícios fiscais e creditícios a empresas que invistam em tecnologias da informação, desenvolvimento ou inovação, como a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados concedido pela lei da informática (Lei. 8.248/1991) seriam extintos ou reduzidos[196].

A política inspirada pela Coreia do Sul não pode ser entendida como uma tributação direta sobre os robôs, mas sim uma forma de proteger o trabalhador humano em face da inevitável substituição da mão de obra humana.

## 6.2 Aumentar a carga tributária das empresas que utilizam da automação.

A segunda corrente recomenda a criação de um tributo incidente sobre as empresas que utilizem trabalhadores robôs em detrimento de trabalhadores humanos. A ideia seria que os Estados tributassem o lucro ganho pelas empresas quando substituem um trabalhador humano por um serviço automatizado. Assim, o tributo teria como fato gerador a diferença entre o lucro percebido por um humano e por uma máquina. Essa opção decorre diretamente da recomendação feita pelo parlamento europeu citada acima, vez que a condição de sua implementação é atribuir aos robôs uma personalidade jurídica tributária, semelhante à implementada em entidades coletivas, para que possa ser possível torná-los sujeitos de relações jurídicas tributárias.

O tributo não funcionaria de forma automática, isto é, não teria incidência tributária imediata apenas pelo fato de haver inserção tecnológica nas empresas. O tributo teria como condicionante para sua aplicação a definição clara e objetiva dos contribuintes e dos fatos geradores. Seria necessário definir claramente o que é um robô para fins tributários e quais atividades desempenhadas por ele devem ser tributadas.

Ademais, o tributo terá que ser regido pelos princípios da progressividade, seletividade, e ter natureza extrafiscal. A progressividade estabeleceria faixas de tributação, onerando mais as empresas que permitissem

https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347546. Acesso em 07/10/2024.

[195] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20/11/2024.

[196] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8248.htm. Acesso em: 02/10/2024.

a substituição total da mão de obra humana pelos robôs e menos as empresas com maior preservação dos trabalhadores humanos. Será regido pela seletividade no que diz respeito à atividade exercida pelas corporações, comparando-as com outras empresas que invistam no mesmo setor econômico e que utilizem de automação durante a cadeia de produção, assim, determinados setores teriam uma taxa de automação média, e as empresas que excederem a taxa deverão ser mais oneradas, dessa forma, quanto maior a importância social oriunda da tributação, menor seria a alíquota aplicável (MAZZA, 2024)[197]. A progressividade e a seletividade deverão atuar em conjunto de forma a produzir maior equidade no setor empresarial, a fim de reduzir o impacto tributário em empresas que prezam pelo serviço humano. Ainda, o tributo deverá ter natureza extrafiscal, ou seja, deve ter caráter regulatório de mercado, induzindo determinados comportamentos ou desestimulando outros, a fim de materializar a proteção ao trabalho, consagrada como direito social pelo art. 6º, caput, da Constituição Federal de 1988.

A crítica a esta teoria consiste no fato de onerar demasiadamente os tributos impostos às empresas, vez que toda a política fiscal atual, principalmente no Brasil, tributa excessivamente às corporações, fato evidenciado através de um estudo feito pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), demonstrando que mais de 95% das empresas pagam mais impostos do que deveriam[198]. Assim, as empresas que já possuem dificuldade diante da complexa legislação tributária aplicada às empresas, teriam mais carga tributária para suportar.

## 6.3 Atribuir "personalidade eletrônica" aos robôs

Uma terceira possibilidade seria a de atribuir aos robôs uma "personalidade eletrônica" para que seja possível tributá-los com base na renda auferida por sua utilização. Essa abordagem tem como foco a criação de um mecanismo de responsabilidade fiscal direta, alinhando-se à lógica de que os robôs, como geradores de riqueza, devem contribuir para a sociedade da mesma forma que os trabalhadores humanos contribuem.

Entretanto, essa abordagem enfrenta críticas substanciais, especialmente no que tange à dificuldade de delimitação das formas de automações que seriam consideradas "pessoas eletrônicas". Diante de tal

[197] Segundo Alexandre Mazza, "... quanto maior a importância social que o item tributo tiver, menor a alíquota aplicável".
[198] Disponível em: https://ibpt.org.br/levantamento-do-ibpt-mostra-que-95-das-organizacoes-brasileiras-pagam-mais-impostos-do-que-deveriam/. Acesso em 05/10/2024.

problemática, o Parlamento Europeu, em um anexo à resolução mencionada acima, definiu como robôs os equipamentos com as seguintes características: capacidade de autonomia, isto é, robôs devem ser capazes de adquirir autonomia através de sensores e/ou pela troca de dados com o ambiente, além da análise desses dados; capacidade de aprendizado, possibilitando que as máquinas tenham a capacidade de aprender com a experiência e com a interação em seu entorno; suporte física, ou seja, devem possuir uma forma de suporte físico; adaptação comportamental, possuindo a capacidade de adaptar o seu comportamento e as suas ações ao ambiente.

Assim, seria considerado atividade robótica a máquina que cumulativamente possuísse tais características. Em que pese a delimitação mais objetiva, o conceito de robô para fins de responsabilidade tributária ainda é nebuloso, o que dificulta a implementação efetiva dessa tributação.

Dessa forma, ainda que a ideia de atribuir uma personalidade eletrônica aos robôs apresente um potencial significativo para a criação de um sistema fiscal mais justo e adaptado à realidade da automação, a falta de clareza conceitual impede a concretização de tal proposta no atual contexto jurídico.

## 6.4 Conceder preferências fiscais às empresas que empregam mais trabalhadores humanos.

Um outro meio de solução para a problemática seria premiar as corporações que auxiliarem nas políticas fiscais e tributárias voltadas, primordialmente, para a fortificação do trabalhador humano e redução do quadro de desempregados do país, com incentivos e benefícios fiscais.

É sabido que os incentivos fiscais são frequentemente utilizados em nosso sistema como uma estratégia de intervenção em setores sociais ou econômicos. Essas medidas funcionam como instrumentos que favorecem os objetivos do Estado. A implementação de incentivos fiscais voltados para a proteção do emprego diante da automação pode se dar por meio de uma política pública de discriminação tributária positiva, que inclui a concessão de isenções, redução de alíquotas, anistias, remissões, subsídios, desoneração da folha de pagamento e outras formas de apoio tributário como contrapartida do Estado. Isso estimula os contribuintes a adotarem atitudes mais favoráveis aos direitos sociais, com o objetivo de garantir maior estabilidade nos postos de trabalho.

Dentre as políticas fiscais propostas está a revogação de contribuições patronais pagas para a seguridade social (art. 195, I, da Constituição Federal de

1988)[199], de forma a isentar as empresas de recolherem contribuição patronal sobre trabalhadores humanos e automatizados. Entretanto, tal preferência fiscal potencializaria a insolvência dos sistemas da seguridade social, ante o déficit financeiro que seria gerado no orçamento da seguridade social.

## 6.5 Novas fontes de custeio temporárias destinadas à capacitação dos trabalhadores

Uma outra proposta de proteção social aos empregados seria a implementação de novas fontes de custeio da seguridade como forma de garantir a prestação de benefícios assistenciais de primeiro pilar e proteção ao trabalhador que terá sua profissão substituída pelo avanço tecnológico. Tal medida seria temporária pois seu foco principal seria a capacitação do profissional que perdeu ou perderá seu emprego pelo advento da robótica ou inteligência artificial, assim, o Estado arrecadaria receita extraordinária para investimento em cursos e capacitações aos trabalhadores, de forma a minimizar os impactos e garantir a produção de mais empregos.

A ideia sobre novas fontes de custeio destinadas a garantir a subsistência da arrecadação para a previdência social e a capacitação dos trabalhadores para os novos empregos, surgiu a partir de um estudo realizado pelo Fórum Econômico Mundial (World Economic Forum) no ano de 2015. No estudo, foi proposto um modelo de 3 pilares principais destinados a estes fins, sendo este adaptado brilhantemente por Fábio Zambitte Ibrahim e, posteriormente, por nós e Odasir Piacini Neto[200]. Os pilares, tendo como premissa o objetivo fundamental da solidariedade (art. 3º, I da Constituição Federal), tem como propósito a substituição de um sistema bismarckiano, já destinado à falência, a fim de que a arrecadação da seguridade social seja feita primordialmente através de impostos, como adicionais ao imposto de renda.

No primeiro pilar, seria fundada a ideia de distribuição de renda aos mais necessitados e na prestação de serviços assistenciais, cobrindo riscos sociais mais gravosos, tais como a invalidez, morte ou doenças. O primeiro pilar, teria como financiador a receita obtida através do imposto de renda, pois,

[199] A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício.

[200] Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (BRASIL, 1988, Art. 3).

seria financiado por toda a coletividade e garantiria uma proteção mais estável aos segurados.

No segundo pilar, fixou-se a ideia de que novas fontes de custeio também poderão auxiliar na prestação de um bem-estar à pessoa que contribuiu voluntariamente a mais do que deveria, assim o trabalhador que contribuiu acima do mínimo será recompensado com uma previdência materialmente justa e condizente com seu esforço.

No terceiro pilar, será possibilitada a contribuição para previdências complementares, de natureza privada, possibilitando aos segurados que construam seus benefícios no futuro, abdicando de prazeres consumistas atuais.

O modelo proposto privilegia a manutenção da arrecadação da previdência e garante que a cobertura das prestações seja universal, tendo como condicionante a necessidade de alteração no pensamento social no que diz a respeito a uma conduta mais altruísta e fraternas, garantindo assim a efetividade do sistema previdenciário, conforme outrora afirmamos, vejamos:

> [...] "as alterações propostas visam garantir a efetividade do direito fundamental à previdência social, que, como já dito, encontra-se seriamente ameaçado caso a sua sistemática de custeio não seja revista. No entanto, a alteração debatida somente se mostra possível dentro de uma sociedade fraterna e altruísta, em que o ápice da dignidade humana será atingido em todos os seus contornos." (BORSIO, 2021, p. 52081)[201].

Fato é que o modelo proposto também possibilita que a receita oriunda das novas fontes de custeio seja utilizada como mecanismo de capacitação temporária dos trabalhadores em novas profissões, sejam tecnológicas ou não, contribuindo para a criação de novas oportunidades de trabalho e o fortalecimento da previdência social.

Relacionado a esse tema, em 2021, durante Assembleia Geral da ONU, em conjunto com a OIT, Antônio Guterres, o Secretário Geral das Nações Unidas, propôs a criação do Acelerador Global sobre Empregos e Proteção Social[202] para uma Transição Justa. Tal iniciativa baseada em três pilares tem como foco aumentar o nível e a coordenação entre países com vistas a criar mais de 400 milhões de empregos em diversas áreas, estender a cobertura dos

[201] BORSIO, Marcelo Fernando; PIACINI, Odasir Neto. **A falência do método do custeio previdenciário bismarckiano: à luz da sociedade de risco na indústria 4.0 e da nova demografia brasileira**. International Journal of Development Research, Vol. 11, 2021, p. 52078.
[202] Disponível em: https://www.unglobalaccelerator.org/. Acesso em 19/11/2024.

serviços prestados pela seguridade social e facilitar transições justas para empregos mais qualificados. O primeiro pilar dessa iniciativa visa desenvolver estratégias nacionais integradas de emprego, proteção social e transição justa. O segundo pilar diz respeito ao financiamento do desenvolvimento das estratégias do pilar um. Neste pilar seria necessário esforços nacionais para implementação de novas políticas fiscais e apoio financeiro internacional de instituições financeiras privadas e públicas internacionais.

Também seria possível o financiamento através de um Fundo Global para Proteção Social, que tem como foco ajudar os países a desenvolverem pisos nacionais de segurança social. Já no terceiro pilar estariam os esforços de cooperação multilateral para criar um impulso político e apoio estratégico para o acelerador.

Assim, a iniciativa do Acelerador Global contribuiria para a implementação de uma proteção social adequada e justa para frear a substituição dos trabalhadores humanos, tornando-se uma ideia que também pode ser aplicada em cada país isoladamente através da implementação de novas fontes de custeio destinadas a esses fins.

Mas, minimamente, em resumo, a tributação do robô laboral deve estar calcada em alguns pilares: a) ao da proporcionalidade ao desplazamento humano; b) a de uma compensação se a empresa promove reais políticas internas ou externas de *outplacement* (reaproveitamento da mão de obra); c) ao nível de maturidade e acurácia da inteligência artificial empregada com medição da potencialidade de sucesso na substituição, graduando alíquotas maiores quanto maior a efetividade; d) proporcionalidade ao ganho econômico com essa substituição levando-se em conta a relação substituição versus lucro percebido; e) a do atrelaçamento da substituição com as políticas de ESG em suas diversas matizes, entre alguns outros fatores.

Para tanto, a econometria e a matemática deveriam criar uma fórmula sustentável à semelhança do Fator Previdenciário e as dos insumos do Fator Acidentário de Prevenção, atrelando vetores, em medida direta ou inversamente proporcional, para fixar as alíquotas desta tributação, inclusive levando-se em consideração segmentos econômicos e atividades empresariais.

## Conclusão

O sistema previdenciário de nosso país vive uma realidade preocupante, vez que os impactos ocorridos pelo advento da 4ª revolução

industrial e pela inversão da pirâmide etária mostram que nosso sistema previdenciário não está devidamente preparado para lidar com as novas questões que possam surgir. O modelo previdenciário adotado no Brasil privilegia excessivamente o trabalho formal, sendo custeado principalmente através de contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários e sobre a remuneração percebida pelo trabalhador.

Ocorre que, conforme abordado no presente trabalho, a substituição desse trabalhador humano por máquinas é uma realidade que não pode ser ignorada, vez que com o avanço da tecnologia tal prática se tornará comum dentro das empresas, potencializando assim seu potencial negativo. Assim, considerando que não há no Brasil uma normatização que preveja a arrecadação tributária decorrente do trabalho realizado essencialmente por robôs, o trabalho tratou sobre a necessidade de revermos a atual política fiscal, discutindo sobre hipóteses de tributação que poderão incidir sobre a atividade robótica, tendo estas como objetivo principal a redução dos impactos de arrecadação no cofre da seguridade social.

Nesse sentido, constatou-se que todas as propostas abordadas no trabalho possuem a capacidade de minar ou reduzir os efeitos causados pela perda da principal fonte de arrecadação da seguridade, contribuindo para a manutenção das prestações assistenciais e previdenciárias constitucionalmente garantidas aos segurados.

A tributação do robô laboral deve equilibrar inovação, justiça social e sustentabilidade econômica, fundamentando-se em pilares como: (a) proporcionalidade ao deslocamento da força de trabalho humana; (b) compensação para empresas que investem em outplacement; (c) alíquotas ajustáveis conforme a precisão e maturidade da inteligência artificial; (d) proporcionalidade entre substituição e lucro econômico; e (e) integração às políticas ESG.

Para isso, a econometria e a matemática aplicada devem desenvolver um modelo tributário dinâmico, inspirado no Fator Previdenciário e no Fator Acidentário de Prevenção, calibrando alíquotas conforme os impactos setoriais e sociais.

Como em *Frankenstein*, de Mary Shelley, o avanço tecnológico sem regulação pode gerar desequilíbrios. No entanto, diferentemente do Dr. Frankenstein, podemos governar nossa criação, garantindo que a inteligência artificial seja não um monstro, mas um motor de prosperidade coletiva.

E, no fechar deste artigo, elegeu-se novo Papa.

*Habemus Papam*! Um religioso agostiniano, Robert Francis Prevost (Leone 14°). E, com ele, aguarda-se — com esperança e discernimento — que se inaugure também uma nova Encíclica das Coisas Novas, à semelhança da histórica Rerum Novarum, promulgada por Papa Leão XIII, cuja obra seminal lançou os fundamentos da Doutrina Social da Igreja em resposta às injustiças laborais da era industrial.

No espírito dessa tradição, clama-se por uma reinterpretação contemporânea dos conceitos de trabalho, em meio às transformações provocadas pela revolução digital e pela automação, para que se reafirme, diante dos algoritmos e da inteligência artificial, o primado da dignidade humana sobre a lógica puramente técnica e produtivista.

Que esta nova vindoura Carta Apostólica seja um marco de equilíbrio entre o progresso e o respeito ao trabalhador, restabelecendo a centralidade da pessoa no convívio entre o humano e a tecnologia. Assim seja.

## Referências


AGÊNCIA ESTADO. Brasil tem taxa de informalidade de 38,8% no trimestre até agosto, revela IBGE. **O Povo**. Disponível em: https://www.opovo.com.br/noticias/economia/2024/09/27/brasil-tem-taxa-de-informalidade-de-388-no-trimestre-ate-agosto-revela-ibge.html#:~:text=IBGE%20PNAD%20CONT%C3%8DNUA%20AGOSTO%20informalidade%20O%20Pa%C3%ADs%20registrou,de%20trabalho%20no%20trimestre%20at%C3%A9%20agosto%20de%202024. Acesso em: 10 ago. 2024.

ALMEIDA, Saulo Nunes; FEITOSA, Raymundo Juliano Rego. A tributação de "robôs" e o futuro do trabalho: o papel da norma tributária face à automação. **Revista Jurídica (FURB)**, v. 24, n. 55, p. e9259, 2020. Disponível em: https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/9259. Acesso em: 13 out. 2024.

ANDERSEN, Alice. Brasil registra menor taxa de nascimento em quatro décadas, mostra IBGE. **Revista Fórum**. Disponível em: https://revistaforum.com.br/brasil/2024/3/27/brasil-registra-menor-taxa-de-nascimento-em-quatro-decadas-mostra-ibge-156352.html. Acesso em: 7 out. 2024.

Autor, D. H. Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation. **Journal of Economic Perspectives**, v. 29, n. 3, p. 3–30, ago. 2015. Disponível em: https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.29.3.3. Acesso em: 23 jul. 2024.

BELANDI, Caio. Em 2022, número de nascimentos cai pelo quarto ano e chega ao menor patamar desde 1977. **Agência IBGE Notícias**. Disponível em:

https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39560-em-2022-numero-de-nascimentos-cai-pelo-quarto-ano-e-chega-ao-menor-patamar-desde-1977. Acesso em: 7 out. 2024.

BORSIO, Marcelo Fernando; PIACINI, Odasir Neto. A falência do método do custeio previdenciário bismarckiano: à luz da sociedade de risco na indústria 4.0 e da nova demografia brasileira. **International Journal of Development Research**, v. 11, 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua** - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/2511-np-pnad-continua/30980-pnadc-divulgacao-pnadc4.html#:~:text=PNAD%20Cont%C3%ADnua:%20taxa%20de%20desocupa%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20de. Acesso em: 7 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 8248, de 23 de outubro de 1991. Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, 24 out. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8248.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Crescimento da população idosa brasileira expõe urgência de políticas públicas para combater violações e desigualdades.** Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/crescimento-da-populacao-idosa-brasileira-expoe-urgencia-de-politicas-publicas-para-combater-violacoes-e-desigualdades. Acesso em: 7 out. 2024.

BRASIL. Nações Unidas Brasil. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs#:~:text=A%20ONU%20e%20seus%20parceiros%20no%20Brasil%20est%C3%A3o. Acesso em: 7 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.325- DF, do Tribunal Pleno**. PRINCÍPIOS DA ANTERIORIDADE ÂNUA E DA NÃO-CUMULATIVIDADE TRIBUTÁRIA. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília/DF, 23/09/2004. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347546. Acesso em: 7 out. 2024.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Direito previdenciário**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 44.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira. **Direito Previdenciário**. 3. ed. Rio de Janeiro, 2023.

FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. O imposto sobre robôs: uma solução de falsas vantagens e de verdadeiros problemas. **Revista Ibérica do Direito**, v. 1, n. 1, p. 212-224, 2020. Disponível em: https://www.revistaibericadodireito.pt/index.php/capa/article/view/36. Acesso em: 18 jul. 2024.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de Direito Previdenciário: Seguridade Social**. 8. ed. São Paulo, 2024.

GATES, Bill. The robot that takes your job should pay taxes. **Quartz**, 2017. Disponível em: https://qz.com/911968/bill-gates-the-robot-that-takes-your-job-should-pay-taxes. Acesso em: 7 out. 2024.

KOREA TIMES. South Korea's robot tax proposal sparks debate. **The Korea Times**, 9 ago. 2017. Disponível em: https://www.koreatimes.co.kr/www/news/tech/2017/08/133_234312.html. Acesso em: 7 out. 2024.

MAZZA, Alexandre. **Curso de Direito Tributário**. 10ª ed. São Paulo: Editora SaraivaJur, 2024.

SHELLEY, Mary. **Frankenstein ou o Prometeu Moderno**. São Paulo: Editora Principis, 2019, p. 58-59.

SUMMERS, Lawrence. Picking on robots won't deal with job destruction. **The Washington Post**, 5 março de 2017. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/opinions/picking-on-robots-wont-deal-with-job-destruction/2017/03/05/32091f08-004b-11e7-8ebe-6e0dbe4f2bca_story.html. Acesso em: 7 out. 2024.

TELEGRAPH. South Korea introduces world's first robot tax. **The Telegraph**, 9 ago. 2017. Disponível em: https://www.telegraph.co.uk/technology/2017/08/09/south-korea-introduces-worlds-first-robot-tax/?ICID=continue_without_subscribing_reg_first. Acesso em: 7 out. 2024.

VIANA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito Previdenciário**. São Paulo, 2007.

# Capítulo 7

# A policrise e a necessidade do reequilíbrio do financiamento da seguridade social no contexto de uma sociedade ultra moderna: desafios e perspectivas tributárias da tributações de robôs

Miguel Horvath Júnior[203]

**Resumo:** A Revolução 4.0 e a crescente automação têm impactado significativamente o financiamento da seguridade social, ao reduzir a base de arrecadação tradicionalmente vinculada à folha de salários. A substituição da mão de obra humana por inteligência artificial e sistemas robotizados demanda novas formas de financiamento da proteção social. Nesse contexto, a "policrise" — caracterizada por crises interligadas de natureza fiscal, trabalhista, demográfica, global e familiar — impõe desafios adicionais à sustentabilidade do modelo vigente. O presente artigo investiga a tributação de robôs como alternativa para equilibrar as receitas da seguridade social, analisando os fundamentos, modelos propostos e experiências internacionais. A abordagem adotada baseia-se em revisão bibliográfica e documental, com o objetivo de identificar estratégias viáveis para a implementação da "robot tax" como mecanismo de justiça fiscal e redistribuição de renda.

Palavras-chave: Revolução 4.0. Policrise. Seguridade Social. Automação. Tributação de robôs. Justiça fiscal.

**Sumário:** 1. Introdução 2. O conceito de policrise e seus impactos na seguridade social 3. A Revolução 4.0 e as mudanças no mercado de trabalho 4. A crise do financiamento da seguridade social 5. A tributação de robôs: conceitos e propostas 5.1. Definição e fundamentos da "robot tax" 5.2. Modelos de tributação de sistemas automatizados 6. Conclusão

[203] Membro da Advocacia Geral da União (AGU). Professor Livre Docente de Direito Previdenciário da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Coordenador do Núcleo de Direito Previdenciário do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu da PUC-SP. Membro da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social (ABDSS). Jurista e palestrante.

## 1. Introdução

A Revolução 4.0 tem promovido uma transformação significativa na estrutura econômica e social, impactando diretamente os sistemas de proteção social e as estratégias de financiamento da seguridade social. A automação crescente e a substituição da mão de obra humana por inteligência artificial e sistemas robotizados têm reduzido a base tradicional de arrecadação previdenciária, historicamente vinculada à folha de salários.

O presente artigo analisa como esse fenômeno está diretamente relacionado à denominada "policrise", um contexto em que diversas crises interligadas - fiscal, do trabalho, demográfica, da globalização e da estrutura familiar - impactam a sustentabilidade dos sistemas protetivos. Nesse cenário, a tributação de robôs surge como uma alternativa para reequilibrar o financiamento da seguridade social, garantindo a continuidade dos mecanismos de proteção aos trabalhadores e integrantes da sociedade em geral.

A Revolução 4.0, marcada pela integração de tecnologias digitais, inteligência artificial e automação em larga escala, representa uma transformação profunda no mercado de trabalho e nas políticas públicas de proteção social. Este novo paradigma produtivo desloca o eixo da atividade econômica tradicional baseada em mão de obra humana para processos automatizados e sistemas inteligentes, redefinindo as dinâmicas de emprego e geração de renda. Profissões anteriormente indispensáveis estão desaparecendo, enquanto novas ocupações especializadas emergem, muitas vezes exigindo qualificações diferentes e menos mão de obra.

As mudanças tecnológicas surgem para atendimento das exigências e necessidades econômicas e uma vez efetivadas provocam alteração na ordem socia, vindo posteriormente a pressionar a ordem jurídica, a se adequar à nova realidade estabelecida dentro da sua dimensão autopoiética[204]. Não significa dizer que as alterações e mudanças promovidas pela sociedade de informação e ou da sociedade tecnológica são negativas, pelo contrário detectamos inúmeras pontos positivos, porém há de se admitir que provocam

[204] O Direito, como subsistema autopoiético do sistema social de comunicação, atua sob o código binário legal/ilegal, buscando reduzir a complexidade social e criar expectativas pela institucionalização de comportamentos. Os sistemas autopoiéticos são sistemas que produzem não somente sua estrutura, mas também os elementos dos quais eles são compostos. Destaque-se que qualquer sistema apresenta uma operação peculiar que o identifica como tal, ou seja, como sistema social, a saber, a comunicação.
A comunicação é a única operação genuinamente social e é definida como um procedimento de atribuição de sentido.

uma necessária alteração de postura e de uso de padrões de efetivação e manutenção dos sistemas de proteção social

No campo das políticas públicas, a evolução tecnológica desafia os modelos tradicionais de financiamento da seguridade social, que historicamente se apoiam em contribuições incidentes sobre a folha de salários. Com a redução da base tributável associada ao emprego humano, torna-se imperativo explorar fontes alternativas de custeio.

Este artigo busca analisar os impactos da automação sobre o financiamento da seguridade social e propor soluções inovadoras, como a tributação de robôs para garantir a sustentabilidade dos sistemas de proteção social em um contexto de economia digital , denominada "*gig economy*" ou economia de plataforma. Para se sair de eventual alegada ambiguidade do termo tributação de robôs, pode-se utilizar a expressão tributação de automação, que incidiria não diretamente sobre robôs, e sim sobre tecnologias automatizadas e sistemas de inteligência artificial. Adotar-se-á neste artigo a nomenclatura tributação de robôs. A discussão sobre tributação dos robôs deve ser situada no contexto da sociedade ultra moderna e da crise do Estado social. O artigo se propõe a discutir os desafios e perspectivas tributárias relacionados à implementação da "robot tax" como instrumento de justiça fiscal e financiamento da seguridade social. O presente trabalho adota o método científico dedutivo, com utilização de pesquisa bibliográfica e documental, somado a uma abordagem qualitativa e descritiva a Revolução 4.0, os impactos da automação sobre o mercado de trabalho e sobre a necessidade de inserção de tributação sobre robôs e sistemas automatizados.

A pesquisa bibliográfica contou com exame de doutrina contemporânea sobre o tema e relatórios de organizações internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

## 2. O conceito de policrise e seus impactos na seguridade social

Muito embora a globalização e a revolução tecnológica tenham criado profissões, causaram ainda mais desemprego por meio da substituição da atividade manual e intelectual (com uso da inteligência artificial), bem como o aumento da informalidade e a precarização dos contratos de trabalho, diminuindo, assim, o número de contribuição e recursos do sistema previdenciário, e, consequentemente, causando um afrouxamento na solidariedade entre empresas, trabalhadores e entre gerações.

A informalidade é um componente fundamental nas projeções relacionadas ao sistema previdenciário. Contudo, existem, pelo menos, dois problemas em prever o seu comportamento. Primeiro, ela (a informalidade) é bastante influenciada pela conjuntura econômica. Segundo, ela (a informalidade) é uma categoria conceitual que reúne dois grupos com comportamentos bastante distintos, os conta-própria e os empregados sem carteira[205].

Assim, o papel das políticas públicas de proteção social e de financiamento da seguridade precisa ser redesenhado diante da crescente automação, principalmente diante do denominado trabalho atípico segundo a classificação da Organização internacional do Trabalho (OIT).

A humanidade se vê diante de uma quadra interessante, instigante e complexa em face da Revolução 4.0 de um lado pode-se chegar ao lugar do ócio criativo, nos termos do sociólogo Domenico De Mais, por outro lado pode se caminhar para um período em que haverá dificuldade crônica no encontro de atividade que lhe garanta a subsistência e de sua família.

O fato é que diante da denominada policrise, urge a prospecção de novas fontes de financiamento, um vez que o modelo histórico utilizado baseado nas ideias de Bismarck e sua evolução com Beveridge apresentam sinais de fadiga. Até porque baseada em uma sociedade industrial que já não existe no mundo atual.

A policrise deve ser entendida como diversas crises (estado, trabalho, demográfica, da globalização, familiar) que estão interligadas e que demandam a construção de uma solução compartilhada. A policrise ocorre quando os riscos sistêmicos começam a se alinhar. A policrise é caracterizada pela multiplicidade dos desafios que a compõem. Está relacionada à profunda conexão entre diferentes sistemas que entram em crise simultaneamente e, sobretudo, com uma tendência à retroalimentação que pode conduzir à catástrofe em todos os sistemas (efeito disruptivo), se não adequados e ajustados à nova realidade. Por certo que a policrise afeta os núcleos dos sistemas sociais[206]

[205] SILVA, A. S. P.; PORSSE, A. A.; BITTENCOURT, M. V. L. O déficit da Previdência Social no Brasil: Simulações de reforma com um modelo EGD dinâmico. Revista Pesquisa e Planejamento Econômico. v. 52, n. 1, abr. 2022,p.99. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11720/5/PPE_v52_n1_Artigo4_o_deficit_da_previdencia.pdf. Acesso em: 20.jan.2025.

[206] HORVATH JÚNIOR, Miguel. A proteção social em ambiente de policrise: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024,p.11.

A crise do Estado se materializa como crise fiscal em decorrência da perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública negativa; pelo esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do Bem-Estar Social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas e como superação da forma de administrar o Estado (administração pública burocrática).

A crise do trabalho consubstanciada nos efeitos da revolução 4.0 que ao introduzir um paradigma produtivo baseado no uso intensivo de tecnologias, promovendo a substituição da força de trabalho humana por sistemas automatizado, traz um efeito disruptivo do mercado de trabalho. Destaque-se que o uso intensivo de inteligência artificial tem potencial real de diminuição dos postos de trabalho, gerando de um lado diminuição de uma das bases de financiamento atual do sistema previdenciário brasileiro (folha de salários e demais rendimentos) e, de outro, provocando aumento de despesa com o aumento do pagamento de prestações de seguro desemprego e dos benefícios de natureza assistencial, indicando a necessidade de prospecção de novas fontes de financiamento.

A crise demográfica se materializa em face e em decorrência da diminuição da natalidade, o aumento da expectativa de vida (duplo envelhecimento) e o surgimento de novos riscos sociais relacionados à extensão do ciclo vital. Cada vez mais comumente encontramos pessoas acima dos 80 anos e não raramente com 100 ou mais anos.

A crise decorrente da globalização exacerbada acentua a piora da distribuição da renda, mitiga o papel dos Estados na efetivação das políticas de distribuição de renda, uma vez que seu poder de certa forma é relativizado pela atuação das empesas transnacionais e pela ausência de órgãos internacionais que regulem a atividade das empresas transnacionais e conglomerados financeiros.

A crise da família decorre da alteração da estrutura familiar tradicional que efetivamente diminuiu e perdeu a capacidade protetiva interna, gerando o aumento da vulnerabilidade social, como a pobreza e a falta de suporte emocional e financeiro. As novas composições familiares, enquanto estruturas mais fragilizadas, impactam o princípio da responsabilidade dos pais para com seus filhos e a dos filhos para com seus pais, gerando a amplificação dos riscos sociais familiares. É de todo recomendado que se busque a efetivação das

prestações parentais, em específico, da licença parental nos moldes estabelecidos pela Convenção 183 da OIT.[207]

As crises em suas multifacetadas dimensões evidenciam o esgarçamento do modelo protetivo social e aceleram os efeitos perversos de suas distorções. A crise deve ser entendida como quebra da confiabilidade dos sistemas de proteção social em face do modelo econômico atual. Como sinônimo de desequilíbrio gerado entre os diversos aspectos que impactam sua sustentabilidade[208].

A distinção entre pós-modernidade e ultramodernidade é essencial para compreender os desafios da tributação de robôs. A pós-modernidade caracteriza-se pelo ceticismo em relação aos grandes relatos e à ideia de verdades absolutas. Marcada por fragmentação cultural e complexidade sociopolítica, ela critica as narrativas absolutas e os fundamentos tradicionais do conhecimento e do poder.

Já a ultramodernidade vai além dessa crítica, representando a intensificação e aceleração da modernidade no contexto da Revolução 4.0. Este conceito relaciona-se à hiper automação, inteligência artificial e reorganização constante das estruturas econômicas. A ultramodernidade não apenas questiona as bases do sistema industrial, mas propõe a substituição radical de seus alicerces por novos paradigmas tecnológicos e sociais.

## 3.A Revolução 4.0 e as mudanças no mercado de trabalho

Como decorrência da 4ª Revolução Industrial temos o surgimento de novos modelos de negócios, a exigência do desenvolvimento de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias de informação cada vez mais seguras e as

[207] O investimento em proteção familiar gera efeitos múltiplos, como segurança econômica para as famílias, fazendo com que possam cumprir o papel de cuidado e auxílio entre seus membros (desonerando o Estado, quando tem que atuar subsidiariamente), além da garantia de vida das crianças e a participação econômica mais integral das mulheres no mercado de trabalho, que consequentemente pode trazer aumento das taxas de natalidade, na medida em que o custo da maternidade (emprego, carreira, realização profissional) é compartilhado com os homens. Gera ainda mobilidade social, diminuição das desigualdades sociais e efeito intergeracional, com a equalização da estrutura de oportunidades, além de aumentar a base tributária dos participantes do financiamento do sistema de proteção social (HORVATH, 2024: 227).

[208] HORVATH JÚNIOR, Miguel. A proteção social em ambiente de policrise: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024,p.12.

alterações no mercado de trabalho com a criação de novas demandas especializadas e com a extinção de postos de trabalho e profissões[209].

"A criação da riqueza está a caminho de finalmente emancipar-se das suas perpétuas conexões – restritivas e vexatórias – com a produção de coisas, o processamento de materiais, a criação de empregos e a direção de pessoas. Os antigos ricos precisavam dos pobres para fazê-los e mantê-los ricos. Essa dependência mitigou em todas as épocas o conflito de interesses e incentivou algum esforço, ainda que débil, de assistência. Os novos ricos não precisam mais dos pobres"[210].

A Revolução 4.0 introduz um paradigma produtivo baseado no uso intensivo de tecnologias, promovendo a substituição da força de trabalho humana por sistemas automatizados. Essa transformação não apenas extingue diversas profissões tradicionais como também cria novas funções especializadas, resultando na formação de uma classe social emergente denominada "precariado". Este grupo, conforme descrito por sociólogos, compreende antigos proletários industriais e membros da classe média, todos afetados pela instabilidade laboral moderna. Sua principal característica é a inserção direta de indivíduos no processo produtivo com um foco ampliado na eficiência tanto na esfera pública quanto na privada. Essa transformação tem implicações diretas na dinâmica socioeconômica e tributária.

A precarização do trabalho não é apenas uma consequência da globalização econômica, mas também uma estratégia deliberada das empresas para aumentar a flexibilidade e reduzir os custos de produção. Para ele, essa tendência é agravada pelo avanço tecnológico e pelas novas formas de organização do trabalho, que minam os direitos trabalhistas e a segurança do emprego. O ócio criativo só será possível se houver garantia da manutenção dos mínimos vitais e a inserção de novos mecanismos de financiamento. Dentre eles são apontados a tributação verde (green tax ) e a tributação dos robôs (robotax).Sendo que neste artigo será analisada a tributação dos robôs.

## 4. A crise do financiamento da seguridade social

Diante do perigo de um colapso no sistema de seguridade social, em especial no subsistema previdenciário que é financiado de forma direta e

[209] ALVIM, J. Eduardo. A 'indústria 4.0" e a sustentabilidade do modelo de financiamento do Regime Geral da Segurança Social. In Cadernos de Dereito Actual , nº 05, p. 246.
[210] BAUMAN, Zygmunt. Globalização: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Zahar, 1999, p. 80.

indireta nos termos do art. 195 da Constituição Federal de 1988, é necessária a criação de novas fontes de financiamento, com a taxação de atividades econômicas (como por exemplo robôs e a adoção de tributação verde), a fim de financiar os sistemas de proteção social.

Como forma de manutenção dos sistemas de proteção social e das políticas de inclusão social deve se adotar um modelo de globalização equitativa[211] nos termos adotados pela OIT.

> "A globalização equitativa é um conceito moldado para conciliar os processos de integração econômica e social global com a manutenção e fortalecimento da proteção social. Esta visa garantir que os benefícios da globalização, como crescimento econômico e melhoria das condições de vida, sejam distribuídos de forma justa e equitativa, levando em consideração os impactos sociais e assegurando a proteção dos indivíduos e comunidades vulneráveis, de tal forma a combater o efeito maléfico da globalização, principalmente o da desigualdade socioeconômica. Para efetivação da globalização equitativa devem ser utilizados instrumentos múltiplos, como o aperfeiçoamento da legislação visando ao fortalecimento e adequação dos sistemas de proteção social, dentre eles o de seguridade social, educacional e de geração de emprego, para torná-los hábeis para o enfrentamento dos novos riscos sociais; Adequação das normas trabalhistas e de direitos humanos visando a cumprimento das normas internacionais sobre trabalho digno, salário justo, eliminação do trabalho infantil dentre outros; Aprimoramento das políticas públicas de redistribuição e inclusão social visando à redução da desigualdade de renda e riqueza e a sua concentração em mãos de poucos; a regulação financeira e controle de fluxos de capital com a regulamentação e controles dos fluxos financeiros globais como forma de evitar crises econômicas e financeiras que ameacem os sistemas de proteção social; Cooperação internacional visando ao compartilhamento de experiência de políticas públicas de proteção social com a criação de fóruns de diálogo e assinatura de acordos comerciais mais equânimes. Como medida visando a sua implementação, há a adoção de estratégia nacional e ou regional para o trabalho digno como estabelecimento de um conjunto de prioridades visando ao alcance dos objetivos estratégicos de forma integrada. Isso remete à ideia de desglobalização como processo reverso, no qual a integração econômica e cultural entre

[211] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Piso de proteção social para uma globalização equitativa e inclusiva, 2011. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilobrasilia/documents/publication/wcms_229716.pdf. Acesso em: 18.jan.2025.

> países sofre uma desaceleração. Ela pode ocorrer devido a vários fatores, como a adoção de políticas protecionistas, aumento das barreiras comerciais, conflitos políticos ou econômicos, entre outros. Assim, a globalização equitativa deve ser entendida como instrumento de manutenção da proteção social e como meio de garantia de que os benefícios da globalização sejam compartilhados de forma justa e que os sistemas de proteção social sejam fortalecidos para proteger os mais vulneráveis em um mundo globalizado"

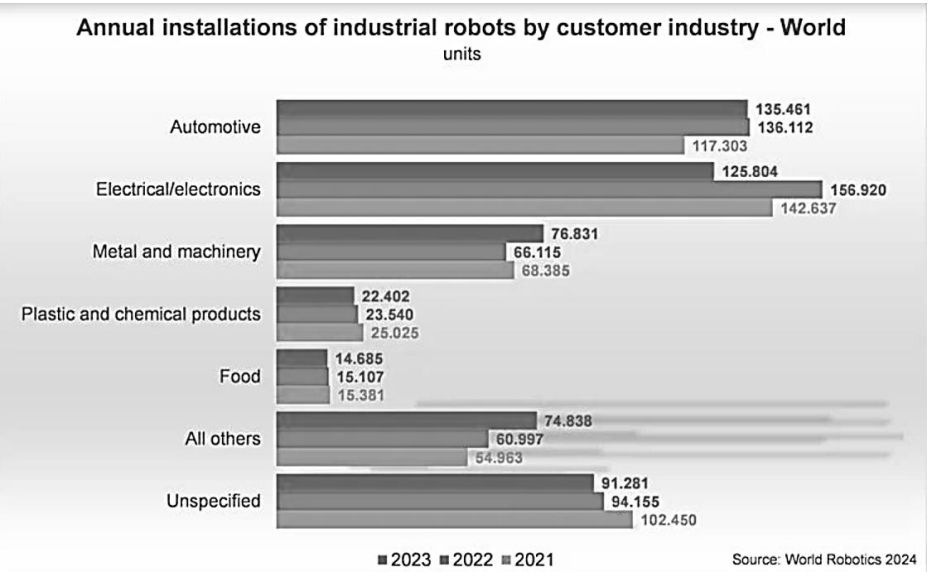
Assim, para que haja manutenção dos sistemas de proteção social em especial do sistema previdenciário novas fontes de financiamento hão de ser criadas com o manejo do princípio da diversidade da base de financiamento esculpido na Constituição Federal de 1988 de maneira inovadora e de certa maneira abandonando-se os modelos de outrora em que parte significativa do financiamento advinha das contribuições das empresas e dos trabalhadores.

No âmbito tributário, a ultra-modernidade coloca em foco a necessidade de repensar a função social dos tributos e a distribuição de riqueza em uma sociedade globalizada. A ultramodernidade, por sua vez, exige a criação de novos instrumentos fiscais, como o *robotax*, para lidar com a erosão das bases de arrecadação tradicionais, que dependiam da mão de obra humana. Enquanto a pós-modernidade enfatiza a desconstrução e o pluralismo, a ultramodernidade demanda inovação nas políticas fiscais e de proteção social.

## 5.A tributação de robôs: conceitos e propostas

Segundo dados da Robôs Industriais da Robótica Mundial (World Robotics Industrial Robots) que cobre o mercado global de robôs industriais, nota-se uma tendência de crescimento global no mercado de robôs industriais. Apesar de um pequeno decréscimo em 2023 em alguns setores industriais, as projeções para os próximos anos são de crescimento na venda de robôs . Abaixo temos tabela do estoque mundial de robôs e do fornecimento global de robôs por país, por aplicação ou por indústria.[212]

[212] FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DE ROBÓTICA – IFR. IFR apresenta relatórios da World Robotics 2023. Disponível em: https://ifr.org/wr-industrial-robots/. Acesso em 21.jan.2025.




Seria possível a tributação dos robôs? Por tributação de robôs deve-se entender a aplicação de impostos ou taxas sobre a utilização de sistemas automatizados, máquinas autônomas ou inteligência artificial em processos produtivos ou atividades comerciais.

O robô pode ter capacidade contributiva? Ou seja, pode o robô ser definido como pessoa colocada na posição de destinatário legal tributário para suportar a carga tributária, numa obrigação cujo objeto é o pagamento de tributo?

## 5.1. Definição e fundamentos da "robot tax"

Utilizaremos como como referencial teórico o conceito de capacidade contributiva de Regina Helena Costa[213]:

> O conceito de capacidade contributiva, ainda que o termo que o expressa padeça da ambiguidade e da imprecisão características da linguagem do direito positivo, pode ser singelamente definido como a aptidão da pessoa colocada na posição de destinatário legal tributário para suportar a carga tributária, numa obrigação cujo objeto é o pagamento de imposto, sem o perecimento da riqueza rastreadora da tributação.

[213] COSTA, Regina Helena. Princípio da Capacidade contributiva. 3 ed.rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003,p. 112.

Destaque-se ainda que o princípio da capacidade contributiva tem como finalidade a concretização do ideal de justiça fiscal. A justiça fiscal está atrelada com a justiça social, uma vez que com a concretização da justiça fiscal efetivar-se-á a justiça social.

A justiça fiscal como ônus tributário permite a adequada distribuição de encargos e ou ônus entre os integrantes da sociedade contribuindo para diminuição das desigualdades socais e redistribuição de renda, sendo instrumento de cidadania.

No contexto da Revolução 4.0 a tributação dos robôs se impõe como decorrência da justiça fiscal. Permitindo que os recursos obtidos sejam direcionados para a proteção social daqueles que não tem acesso ao trabalho.

Para permitir tal incidência há de se dotar os robôs de personalidade jurídica. A pessoa jurídica (de direito privado ou de direito público) consiste em complexo de direitos e obrigações, dotado de personalidade própria, de individualidade, reconhecida pela legislação e que, por definição, não se confunde com a pessoa natural. Podendo a legislação equiparar os robôs às pessoas jurídicas para fins tributários como estratégia tributária visando a obtenção de recursos para que o estado obtenha recursos para cumprir suas finalidades ontológicas bem como para obtenção de recursos para financiar o sistema de seguridade social que abrange as áreas de saúde, assistência social e previdência social).

A taxação do futuro da proteção social necessita que o Estado redesenhe as políticas tributárias principalmente quanto à sua concretização e eficácia. Segundo a Wikipédia[214] a inteligência artificial é a inteligência humana exibida por sistemas de software, além de também ser um campo de estudo acadêmico. Os principais pesquisadores e livros didáticos definem o campo como "o estudo e projeto de agentes inteligentes", onde um agente inteligente é um sistema que percebe seu ambiente e toma atitudes que maximizam suas chances de sucesso. Por inteligência artificial deve-se entender a capacidade de um sistema interpretar corretamente dados externos, aprender a partir desses dados e utilizar essas aprendizagens para atingir objetivos e tarefas específicas através de adaptação flexível.

A definição do que é inteligência artificial é fundamental para que posteriormente se faça a distinção entre máquina é robô. Assim, poderíamos dizer que o robô é uma máquina dotada de inteligência artificial e com

[214] https://pt.wikipedia.org/wiki/Intelig%C3%AAncia_artificial acesso em 15.jan.2025.

capacidade para interpretar dados externos , aprender a partir desses dados e utilizar essa aprendizagem para atingir objetivos e cumprir tarefas específicas, através de adaptação flexível que a permite tomar decisões de foram autônoma.

A Organização Internacional de Normalização (ISO[215]) na resolução (ISO 8373:2012) define robô como : um mecanismo programável, com certo grau de autonomia, que se movimenta no seu ambiente, capaz de realizar atividades. Os robôs podem ser classificados de acordo com as suas finalidades. Assim, temos os robôs industriais *(industrial robot*) e os robôs de serviços *(service robot*).

Os robôs de serviços são aqueles que realizam atividades úteis para os seres humanos, podendo ser pessoais (*personal service robot*) ou profissionais *(professional service robot*), conforme o uso pessoal ou comercial do robô[216]

No Brasil, o primeiro ato normativo a trazer definição do que é sistema foi o Decreto n. 8.234/2014 , revogado pelo Decreto n. 9854/2019 que em seu artigo 1º artigo definia que são considerados sistemas de comunicação máquina- a- máquina os dispositivos que, sem intervenção humana, utilizem redes de telecomunicações para transmitir dados a aplicações remotas com o objetivo de monitorar, medir e controlar o próprio dispositivo, o ambiente ao seu redor ou sistemas de dados a ele conectados por meio dessas redes.

O Decreto n. 9.854/2019 institui o Plano Nacional de Internet das Coisas (IoT) com a finalidade de implementar e desenvolver a Internet das Coisas no País e , com base na livre concorrência e na livre circulação de dados, observadas as diretrizes de segurança da informação e de proteção de dados pessoais, conceitua o que se deve entender como internet das coisas, coisas, dispositivos e serviço de valor adicionado.

O artigo 2º do Decreto n. 9.854/2019 esclarece o que se considera internet das coisas, coisas, dispositivos e serviço de valor adicionado. Vale a pena sua transcrição.

> Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:
> I - Internet das Coisas - IoT - a infraestrutura que integra a prestação de serviços de valor adicionado com capacidades de conexão física ou virtual de coisas com dispositivos baseados em

[215] Organization for Standardization (ISO). A ISO é uma organização que estabelece normas internacionais em diversos campos técnicos

[216] International Organization for Standardization. Robots and robotic devices – Vocabulary. ISSO 8373:2012(en). Disponível em: https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:8373:ed-2:v1:en. Acesso em: 21.jan.2025.

> tecnologias da informação e comunicação existentes e nas suas evoluções, com interoperabilidade;
> II - coisas - objetos no mundo físico ou no mundo digital, capazes de serem identificados e integrados pelas redes de comunicação;
> III - dispositivos - equipamentos ou subconjuntos de equipamentos com capacidade mandatória de comunicação e capacidade opcional de sensoriamento, de atuação, de coleta, de armazenamento e de processamento de dados; e
> IV - serviço de valor adicionado - atividade que acrescenta a um serviço de telecomunicações que lhe dá suporte e com o qual não se confunde novas utilidades relacionadas ao acesso, ao armazenamento, à apresentação, à movimentação ou à recuperação de informações, nos termos do disposto no art. 61 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

No ambiente do direito tributário a conceituação é de vital importância. Assim precisamos investigar qual a diferença entre máquina e robô. Conquanto não haja um diferencial pacífico, o robô se diferencia da máquina em virtude de sua capacidade de armazenamento de dados e capacidade de execução de tarefas de forma autônoma. Um dos aspectos diferenciais diz respeito a definição de que para ser robô há necessidade da presença de inteligência artificial (IA) em grau elevado (deep learning) .

Assim, o robô é uma máquina dotada de inteligência artificial e com capacidade para interpretar dados externos, aprender a partir desses dados e utilizar essa aprendizagem para atingir objetivos e cumprir tarefas específicas, através de adaptação flexível que a permite tomar decisões de forma autônoma.

Para fins tributários, robôs podem ser descritos como máquinas dotadas de inteligência artificial (IA) capazes de tomar decisões autônomas. Essa definição é essencial para distinguir robôs de máquinas convencionais e investigar sua capacidade contributiva.

Aqui chegamos no ponto central de nossa reflexão. É possível a tributação dos robôs? E aqui não se está a falar da tributação de quem detém a posse ou é proprietário dos robôs. Como realizá-la? Qual o modelo a ser adotado?

## 5.2. Modelos de tributação de sistemas automatizados

Em relação à tributação dos robôs as propostas mais factíveis incluem: tributação fixa com base em renda presumida gerada por robôs ou tributação indireta sobre o valor econômico agregado por sistemas

automatizados. Cada modelo tem implicações fiscais e econômicas complexas, demandando estudos aprofundados para adaptação às realidades nacionais.

Há necessidade de monitoramento dos setores em que o impacto da revolução 4.0 mais se projeta. Por enquanto a maior preocupação ocorre em relação ao setor industrial, mas também com bastante relevância no setor de serviço com as plataformas digitais.

Na União Europeia se detecta uma resistência ao modelo de tributação de robôs, muito em decorrência dos potenciais ganhos econômicos que a adoção de robôs pode gerar. Destaque-se que em 2017, foi apresentada a primeira proposta legislativa sobre a tributação de robôs pela deputada Mady Delvaux da Comissão de Assuntos Jurídicos da União Europeia, baseada no tratamento dos robôs como pessoas eletrônicas para fins de rendimento e tributação e de pagamento de contribuições para a seguridade social, que acabou rejeitada. Essa proposta desenvolvia mecanismo de tributação sobre rendimento econômico gerado pelos robôs, em favor das empresas, que incidiriam sobre o rendimento do trabalho. Tal proposta foi rejeitada pelo Parlamento Europeu em 16 de fevereiro de 2017[217].

Nos Estados Unidos, o tema tem sido abordado com ênfase na regulação dos impactos econômicos da automação, com algumas iniciativas explorando a ideia de uma "robot tax" como mecanismo de redistribuição de renda.

Segundo OBERSON[218] a tributação de robôs pode ser tratada sob dois primas, a saber, o primeiro , o robô como ativo de uma pessoa e, assim gerar ganhos para o seu proprietário e segundo o robô reconhecido como gerador de renda .

No primeiro caso, a tributação não recai diretamente sobre o robô, mas como reflexo ao incremento patrimonial gerado à pessoa beneficiada pela atividade desempenhada pelo robô.

Na segunda perspectiva, a tributação recai diretamente sobre o robô, tomando-o como entidade específica. Obviamente que, nesta segunda hipótese,

---

[217] SHILLER, Robert J. Robotization without taxation? Project Syndicate,22 mar. 2017. Disponível em: https://www-project--syndicate-org.translate.goog/commentary/temporary-robot-tax-finances-adjustmentby-robert-j-shiller-2017-03?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=sc. Acesso em: 18.jan.2025.

[218] OBERSON, Xavier. Robot taxes: the rise of a new taxpayer. IBDF. World Tax Journal, ago. 2021, p. 372. Disponível em: https://www.ibfd.org/shop/international-robot-taxes-rise-new-taxpayer. Acesso em: 21.jan.2025.

o direito precisaria reconhecer ao robô personalidade jurídica, ou ao menos tê-lo como entidade autônoma, para fins fiscais.

No momento, não há uma solução unânime para a tributação de robôs, e as opções variam de acordo com o país ou região.

Em minha tese de livre docência defendida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em dezembro de 2023 foram destacadas algumas alternativas para tal tributação:

a) Tributação da propriedade: neste modelo, os robôs são considerados bens e sua propriedade é tributada como qualquer outro bem;

b) Tributação do uso: este modelo envolveria a cobrança de uma taxa por uso de robôs, como acontece com veículos;

c) Tributação da renda: neste modelo, os lucros gerados por robôs seriam tributados como renda;

d) Tributação da transação: neste modelo, as transações envolvendo robôs seriam tributadas, como acontece com outros bens comerciais.

Sob o ponto de vista de políticas públicas a tributação de robôs deve ser implementada como forma de compensação da substituição da mão de obra humana pelos robôs , o que gera em certa medida desemprego e ociosidade da mão de obra humana.

O modelo de tributação dos robôs no Brasil poderia adotar a tributação da renda com a tributação dos lucros gerados pela produção conduzida pelos robôs seria a que melhor atenderia à necessidade neste momento no Brasil, como forma de enfrentamento do desemprego tecnológico.

No caso pátrio como ainda estamos vivenciando a Revolução 4.0, a legislação tributária poderia ser utilizada como forma de criação de medidas inibitórias ou desestimuladoras da substituição da mão de obra humana pelos robôs em larga escala, enquanto concomitantemente desenvolver-se-iam mecanismos e programas de criação de novas capacitações para os trabalhadores. Esta ação é imprescindível, posto que, trabalhadores que exerciam trabalhos repetitivos e com baixa qualificação precisarão ser recapacitados e requalificados para que venham a ocupar um emprego que exija alto grau de conhecimento e qualificação.

A evolução tecnológica é inevitável, transformando o mercado de trabalho e desafiando os sistemas de financiamento da seguridade social. A robotização exige respostas inovadoras em termos de política tributária e

proteção social. A escolha entre tributar robôs ou desenvolver mecanismos inibitórios requer equilíbrio entre inovação tecnológica e justiça fiscal. Lado outro, a implementação de um sistema tributário sobre robôs encontra barreiras políticas e econômicas significativas. Empresários e corporações de tecnologia resistem à nova tributação por temor da redução de competitividade e aumento de custos operacionais. Além disso, existe o risco de deslocamento de investimentos para jurisdições menos rigorosas, prejudicando economias nacionais que adotem tais políticas. Para mitigar essas resistências, políticas públicas devem ser articuladas com incentivos à inovação responsável, subsídios para requalificação de trabalhadores e mecanismos de compensação fiscal para empresas comprometidas com a transição justa.

Só a contínua evolução do debate, associada a estratégias colaborativas e sustentadas, fornecerá respostas adequadas aos desafios da ultramodernidade.

## 6. Conclusões

A ultramodernidade impõe desafios significativos à manutenção dos sistemas de proteção social, exigindo uma reestruturação do financiamento da seguridade social para garantir sua sustentabilidade diante das transformações do mercado de trabalho. A automação e a robotização, ao reduzirem a participação da mão de obra humana na produção econômica, demandam novos mecanismos de arrecadação, sendo a tributação de robôs uma alternativa plausível e necessária.

A discussão sobre a tributação de robôs se insere em um contexto maior de justiça fiscal e redistribuição de renda, refletindo a necessidade de adaptação das políticas públicas às novas dinâmicas da economia digital. Embora ainda existam desafios políticos e econômicos para sua implementação, a "robot tax" pode representar um passo importante para a preservação do Estado de bem-estar social em um mundo cada vez mais automatizado.

A tributação dos robôs deve ser explorada com cautela, levando em consideração suas implicações econômicas e sociais. Modelos internacionais podem servir de referência para o Brasil, desde que adaptados à realidade nacional. O avanço tecnológico é inevitável, mas as políticas tributárias podem ser ajustadas para garantir que seus benefícios sejam compartilhados de forma equitativa, protegendo os mais vulneráveis e assegurando a continuidade da seguridade social.

## Referências


ALVIM, J. Eduardo. **A 'indústria 4.0" e a sustentabilidade do modelo de financiamento do Regime Geral da Segurança Social**. In CAdernos de Dereito Actual , nº 05, 2017.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho.** São Paulo: Cortez, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

COSTA, Regina Helena. **Princípio da Capacidade contributiva**. 3 ed.rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **A proteção social em ambiente de policrise: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI**. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Piso de proteção social para uma globalização equitativa e inclusiva, 2011**. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilobrasilia/documents/publication/wcms_229716.pdf. Acesso em: 18.jan.2025.

SILVA, A. S. P.; PORSSE, A. A.; BITTENCOURT, M. V. L. **O déficit da Previdência Social no Brasil: Simulações de reforma com um modelo EGD dinâmico.** Revista Pesquisa e Planejamento Econômico. v. 52, n. 1, abr. 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11720/5/PPE_v52_n1_Artigo4_o_deficit_da_previdencia.pdf. Acesso em: 20.jan.2025.

SHILLER, Robert J. **Robotization without taxation? Project Syndicate**,22 mar. 2017. Disponível em: https://www-project--syndicate-org.translate.goog/commentary/temporary-robot-tax-finances-adjustmentby-robert-j-shiller-2017-03?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=sc. Acesso em: 18.jan.2025.

# Capítulo 13

# O princípio da diversidade da base de financiamento da seguridade social: fundamentos e evolução no direito brasileiro e no direito comparado

Milton Vasques Thibau de Almeida [219]

**Resumo:** O equilíbrio atuarial dos sistemas de proteção social constitui um objetivo a ser alcançado e mantido por todos os sistemas de seguridade social, não podendo ser diferente na nossa ordem constitucional. O objetivo da nossa pesquisa é abordar os fundamentos técnicos e históricos que presidiram a evolução dos regimes de financiamento dos sistemas de previdência e seguridade social no constitucionalismo social ocidental, com especial enfoque às constituições paradigmáticas da Constituição brasileira de 1988, que são a Constituição portuguesa de 1976 e a Constituição espanhola de 1978. Para tanto utilizamos os métodos histórico, comparativo e analítico-dedutivo, com o escopo de identificar as soluções de natureza técnica e jurídica utilizadas para a manutenção do equilíbrio atuarial e eventuais ampliações da base de financiamento dos sistemas de seguridade social.

**Palavras-chave:** Seguridade Social; Previdência Social; regimes de financiamento; diversidade da base de financiamento; equilíbrio atuarial.

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Fundamentos técnicos do financiamento da previdência social. 2.1 O regime de capitalização. 2.2 O regime de repartição simples. 2.3 Os regimes combinados. 2.4 A passagem do regime de capitalização para o regime de repartição. 3 Fundamentos históricos do financiamento da previdência social no Brasil.

[219] Doutor em Direito Constitucional, Mestre em Direito Civil e Especialista em Direito do Trabalho pela Universidade Federal de Minas Gerais. Pós-doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra (Portugal). Pós-doutor em Direito Público pela Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (Espanha). Professor Associado de Direito do Trabalho e de Direito Previdenciário da Faculdade de Direito da UFMG. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Itaúna, na Linha de Pesquisa Organizações Internacionais e Proteção dos Direitos Fundamentais (Constitucionalismo Social: Fundamentos, Políticas Públicas e Privadas de Proteção Social Nacional, Comunitária e Internacional). Desembargador do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 3a. Região. Membro da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social – ABDSS.

3.1 O sistema de financiamento da previdência social no regime da CLPS e no regime do PRORURAL. 3.2 A influência do FINSOCIAL no financiamento do Regime Geral de Previdência Social instituído pela Constituição brasileira de 1988. 4 Do financiamento da Previdência Social para o financiamento da Seguridade Social. 5 Os fundamentos constitucionais do princípio da diversidade da base de financiamento da Seguridade Social. 6 O princípio da diversidade da base de financiamento da Seguridade Social no direito comparado. 6.1 Os princípios jurídicos relativos ao financiamento da Seguridade Social na Constituição espanhola de 1978. 6.2 Os princípios jurídicos relativos ao financiamento da Seguridade Social na Constituição portuguesa de 1976. 7 Conclusão. Referências bibliográficas.

## 1. Introdução

Por ocasião da promulgação da constituição brasileira de 1988 o legislador constituinte manifestou a opção de organizar a proteção social no Brasil segundo o modelo do sistema de seguridade social, elevando a proteção social no Brasil do nível dos regimes de previdência social para o patamar mais elevado do sistema constitucional da seguridade social, a partir de quando, então, os princípios jurídicos informadores do sistema da seguridade social passaram a ser arrolados expressamente na constituição brasileira, nos incisos do parágrafo único do seu artigo 194.

O equilíbrio atuarial dos sistemas de proteção social constitui um objetivo a ser alcançado e mantido por todos os sistemas de seguridade social, não podendo ser diferente na nossa ordem constitucional.

O objetivo da nossa pesquisa é abordar os fundamentos técnicos e históricos que presidiram a evolução dos regimes de financiamento dos sistemas de previdência e seguridade social no constitucionalismo social ocidental, com especial enfoque às constituições paradigmáticas da Constituição brasileira de 1988, que são a Constituição portuguesa de 1976 e a Constituição espanhola de 1978.

Para tanto utilizaremos os métodos histórico, comparativo e analítico-dedutivo, com o escopo de identificar as soluções de natureza técnica e jurídica utilizadas para a manutenção do equilíbrio atuarial e eventuais ampliações da base de financiamento dos sistemas de seguridade social.

## 2. Fundamentos técnicos do financiamento da previdência social

Nos seus primórdios a previdência era fundamentada num sistema de capitalização que constituía uma poupança coletiva ou um seguro coletivo, por isso também sendo conhecida como previdência coletiva.

A previdência coletiva pode ser efetivada por duas técnicas: a mutualidade e o seguro. Todas duas apresentam uma característica comum, pois elas reúnem um grande número de riscos, de tal sorte que a carga dos sinistros, ao invés de ser suportada pela vítima, pois para ela seria muito pesada, é dividida entre todos os membros do grupo. Cada uma delas possui regramento distinto. A sociedade de seguros mutuais não pode ter caráter comercial, não extrapolando os benefícios. Ademais, cada aderente assume a obrigação de assegurador e de assegurado em relação aos demais. Dentro do seguro, ao contrário, uma sociedade de caráter comercial se interpõe entre os vários segurados. [220]

O sistema de capitalização opera como uma acumulação de fundos para o financiamento dos benefícios futuros, ao passo que no sistema de repartição não há acumulação, os trabalhadores de hoje custeiam os benefícios atuais, e assim sucessivamente, sendo, por isso, tido como um mecanismo de transferências intergeracionais de fundos, embora isso também ocorra em menor grau no sistema de capitalização, constituindo o princípio da equidade entre as gerações.[221]

### 2.1 O regime de capitalização

O regime de capitalização pressupõe a acumulação de valores durante a fase de trabalho ativo do trabalhador, para que esse possa suportar os custos do seu benefício futuro, processo este que pode se dar de forma individual ou coletiva. Em geral, a forma coletiva vem acoplada ao regime de repartição por capitais de cobertura, método pelo qual determinados eventos não previsíveis (falecimento antes da aposentadoria ou invalidez) são cobertos pelo próprio grupo com aportes de recursos extras. Outros eventos (a exemplo de problemas de rentabilidade de ativos econômicos) também são suportados por todo o grupo envolvido, existindo, portanto, um explícito mecanismo de solidariedade. Esse regime de capitalização tem a vantagem de evitar que o

220 DURAND, Paul. *La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*. Paris: Dalloz. 1953. p. 31.
221 JORGE, Tarsis Nametala Sarlo. *O Custeio da Seguridade Social.* 2a. ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris. 2007. p. 3.

custo dos principais benefícios seja postergado para a data da sua concessão, quando poderão estar presentes ou não as condições inicialmente previstas, pelo que também é conhecido como regime pré-custeado.[222]

## 2.2 O regime de repartição simples

O regime de repartição simples é o sistema de custeio em regime de caixa, pelo qual o que é arrecadado é gasto imediatamente, sem que haja obrigatoriamente um processo de acumulação. Este regime de custeio, que também é conhecido como *pay-as-you-go* (PAYG), pressupõe que um grupo de indivíduos mais jovens arcará com os custos da aposentadoria dos mais velhos; e mantendo-se, aí o que se denomina "pacto entre gerações", de forma que a geração anterior custeia os benefícios previdenciários da geração seguinte. Esse regime de repartição simples pode ser utilizado com muito êxito quando há expressivo grupo de trabalhadores jovens ativos e poucos trabalhadores aposentados, quando em geral os benefícios são pródigos, mas com o decorrer dos anos, quando o grupo dos aposentados passa a ser mais numeroso, com o agravamento dos custos do pagamento das aposentadorias e das pensões, a tendência natural, para que o sistema não pereça de imediato, é a diminuição dos benefícios, o alargamento do grupo de contribuintes ou o aumento das alíquotas. Este regime também admite que outros setores da sociedade participem do custeio dos benefícios, por meio de tributos afetados ou não a esta finalidade, de sorte que os Tesouros Públicos, aos quais incumbe a garantia de solvabilidade dos sistemas de previdência básica e obrigatória, utilizam-se dessas fontes de custeio suplementares à medida em que o sistema vai apresentando problemas financeiros.[223]

## 2.3 Os regimes combinados

Os regimes de financiamento da previdência social podem ser combinados, tal como aconteceu com a maioria dos sistemas previdenciários latino-americanos (Brasil, Argentina, Cuba, Chile e Uruguai), que foram originalmente organizados em esquemas de capitalização coletiva parcial, porque sob um regime de capitalização total só seria possível financiar benefícios de valor adequado após um longo período. Esses sistemas pioneiros eram organizados em fundos de pensão ocupacionais diferenciados, que

222 FLÁVIO MARTINS RODRIGUES, citado por JORGE, Tarsis Nametala Sarlo. O Custeio da Seguridade Social… p. 4-5.
223 FLÁVIO MARTINS RODRIGUES, citado por JORGE, Tarsis Nametala Sarlo. O Custeio da Seguridade Social… p. 4.

reuniam membros ligados ao mesmo sindicato e ao mesmo segmento industrial, tendo sido concebidos nas primeiras décadas do século XX como esquemas de capitalização coletiva, sendo generosos em suas políticas de definição de contribuições e de benefícios, pois não havia critérios comuns para que fossem estabelecidos parâmetros. Em consequência dessas diferenças, os sistemas rapidamente se converteram em regimes de repartição, verificando-se uma grande fragmentação em relação à administração, contribuições e benefícios. Em consequência, a partir de meados do século XX o Estado começou a promover, em cada um desses países, a unificação e a centralização dos diversos esquemas ocupacionais, no que obtiveram um êxito relativo.[224]

## 2.4 A passagem do regime de capitalização para o regime de repartição

A passagem dos regimes de capitalização para o regime de repartição foi uma consequência inevitável do esvaziamento da poupança forçada realizada naquele primeiro modelo, porque os regimes de capitalização desvirtuaram-se, acabando por derivar no nosso atual custeio pelo regime de repartição simples, no qual não há recursos acumulados, o que gera novos custos a cada novo benefício concedido.[225]

No entanto, essa transição entre regimes de custeio salvou os sistemas previdenciários de repetidas crises de caixa, pois as mesmas causas que contribuíram para o desaparecimento dos esquemas de capitalização parcial acabaram por gerar sucessivas crises financeiras nos esquemas de repartição. Em ambos os casos, os principais problemas envolveram benefícios baixos aos aposentados, endividamento do sistema, iniquidade no tratamento dispensado aos diferentes segmentos de trabalhadores, assim como falta de transparência e de confiabilidade, de sorte que os regimes precisaram recorrer à redução de despesas com benefícios (o que ocorreu geralmente por intermédio da manipulação dos índices de reajustes) e à injeção de recursos pelas receitas federais. Em consequência, a totalidade a sociedade como um todo, incluindo as pessoas excluídas da cobertura previdenciária, participaram indiretamente do financiamento da previdência social.[226]

224 KAIZO BELTRÃO, citado por JORGE, Tarsis Nametala Sarlo. O Custeio da Seguridade Social… p. 5.
225 FLÁVIO MARTINS RODRIGUES, citado por JORGE, Tarsis Nametala Sarlo. O Custeio da Seguridade Social… p. 5.
226 KAIZO BELTRÃO, citado por JORGE, Tarsis Nametala Sarlo. O Custeio da Seguridade Social… p. 6.

## 3. Fundamentos históricos do financiamento da Previdência Social no Brasil

Assim como ocorreu nos demais países ocidentais, a primeira instituição de proteção social que foi implantada no Brasil – a Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) – utilizava a técnica protetiva do seguro coletivo, pois a solidariedade que a sustentava era a solidariedade classista, que era formada *interna corporis* pelos trabalhadores que pertenciam a uma mesma categoria profissional e trabalhavam para a mesma empresa. Esse foi o modelo de instituição que foi idealizado e implantado por Otto Bismark na Alemanha em 1883.

As Caixas de Aposentadoria e Pensão duraram pouco tempo no Brasil, de 1923, quando foi instituída a primeira delas, pela Lei Elói Chaves (destinada à categoria profissional dos ferroviários), até a década de 1930, quando, a partir de 1932, começaram a ser substituídas pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's).

As Caixas de Aposentadoria e Pensão foram extintas devido ao excesso de liberalidade na concessão de benefícios, bem como por terem se tornado deficitárias devido à falta de controle atuarial.[227]

Com a instituição dos Institutos de Aposentadoria e Pensão, destinados a categorias profissionais específicas, a arrecadação de contribuições para o regime de previdência social melhorou, porque ao invés da proteção social se limitar ao espaço interno das empresas passou a abranger todos os trabalhadores pertencentes a determinadas categorias profissionais, não obstante a arrecadação das contribuições previdenciárias continuou a ser incipiente.

Os Institutos de Aposentadoria e Pensão continuaram a utilizar o regime financeiro de capitalização.[228]

O regime financeiro de capitalização não propiciava a formação de uma sólida base de sustentação financeira para os Institutos de Aposentadoria e Pensão, havendo a necessidade de ser mantido estável a quantidade de segurados contribuintes, por isso era necessário manter os empregados no

227 VIDAL NETO, citado por SILVA, Roberta Soares da. *O Princípio da Contrapartida no Sistema de Seguridade Social;* O Orçamento em Destaque. Curitiba: Alteridade. 2023. p. 34.
228 INSTITUTO BRASILEIRO DE ATUÁRIA. Reforma da Previdência Social Brasileira – Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019, de fevereiro de 2019 – Análise Técnico-Atuarial dos Efeitos da PEC 6/2019. Abr. 2019. p. 6. Disponível em <https://atuarios.org.br>uploads.2021/12>Analise...> Acesso em 24 mar.2025.

emprego o máximo possível, para que não houvesse o comprometimento dos níveis de contribuição para esse sistema protetivo do Instituto de Aposentadoria e Pensão, razão pela qual a estabilidade decenal foi instituída pela legislação trabalhista com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1º de maio de 1943, por inspiração numa cláusula de negociação coletiva da categoria profissional dos bancários, que havia sido introduzida em meados da década de 1930. Desta forma a estabilidade no emprego dos bancários foi estendida de forma generalizada e em caráter permanente para todas as demais categorias profissionais[229].

## 3.1 O sistema de financiamento da previdência social no regime da CLPS e no regime do PRORURAL

Os antigos sistemas de financiamento dos dois regimes de previdência social que antecederam a instituição do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – o regime da Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS) e o regime do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL) – eram incipientes, porque ou eram muito complexos ou eram ineficazes, conforme registra a doutrina previdenciária majoritária da época.

No regime jurídico da CLPS o legislador tentou implantar a incidência de contribuições sociais sobre o consumo, para além da base de incidência inerente a um regime de previdência social, que é a renda do trabalho dos segurados (ou "folha de pagamento"), porém a fiscalização da arrecadação e do recolhimento dessas novas contribuições sociais implicaria na necessidade de o órgão gestor, que naquela época era o INPS – Instituto Nacional de Previdência Social, ampliar o quadro do funcionalismo público desta autarquia com o recrutamento de mais Auditores Fiscais. Foi constatado, então, que o aumento da arrecadação não compensaria o aumento das despesas do quadro do funcionalismo público, o que levou à inexequibilidade das leis que instituíram as novas fontes de custeio sobre o consumo àquela época.

Por outro lado, no regime jurídico do PRORURAL, desde a sua implantação, com a promulgação pela Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, o seu sistema de custeio era incipiente, uma vez que os segurados desse sistema (o empregado rural, o produtor, proprietário ou não, que presta serviços individualmente ou em regime de economia familiar – art. 3º, § 1º, alíneas "a" e "b") não tinham renda mensal garantida, por isso foi estabelecido

229 SÜSSEKIND, Arnaldo Lopes. Palestra proferida na ESCOLA JUDICIAL DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3a. Região. Belo Horizonte, 04 mai.2001.

que o fato gerador das contribuições sociais incidiria sobre a comercialização dos "produtos rurais" (de origem animal ou vegetal, inclusive as espécies aquáticas e os subprodutos e resíduos de beneficiamento obtidos pelos "processos primários" de industrialização – art. 15, § 1º).

Desta forma a contributividade dos segurados do PRORURAL era muito baixa, mas não a ponto de poder ser considerada como inexistente, como equivocadamente sustentaram alguns críticos da seguridade social logo após a instituição da nova categoria de segurado obrigatório pela CRFB de 1988 – a dos segurados especiais – que é a única categoria de segurado obrigatório que tem definição ditada diretamente no § 8º do artigo 195 da referida constituição, inspirada no preceito do artigo 3º, § 1º, alínea "b", da Lei Complementar nº 11, de 1971, que assim determinava:

> "§ 1º Considera-se trabalhador rural, para os efeitos desta Lei Complementar:
> (...)
> b) o produtor, proprietário ou não, que sem empregado, trabalhe na atividade rural, individualmente ou em regime de economia familiar, assim entendido o trabalho dos membros da família indispensável à própria subsistência e exercício em condições de mútua dependência e colaboração";

## 3.2 A influência do FINSOCIAL no financiamento do Regime Geral de Previdência Social instituído pela Constituição brasileira de 1988

O Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) foi instituído em 1982 pelo Decreto-Lei nº 1.940, sendo que a contribuição para o financiamento deste Fundo Social – denominada de Contribuição para o Fundo de Investimento Social (RECOFIS) – foi regulamentada pelo Decreto nº 92.698, de 1986, e tinha por finalidade custear investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor, na forma estatuída pelo artigo 1º da do Decreto-Lei nº 1.940, de 1982 (artigo 1º do referido Decreto).

O artigo 2º do Decreto nº 92.698, de 1986, dispunha que o fato gerador da contribuição para o FINSOCIAL era a venda de mercadorias ou serviços, na forma determinada pelos §§ 1º e 2º do artigo 1º do Decreto-Lei nº 1.940, de 1982.

O parágrafo único do Decreto nº 92.698, de 1986, determinava que no caso das empresas que vendiam exclusivamente serviços, a contribuição seria

apurada por ocasião da determinação do lucro real, presumido ou arbitrado para efeito do imposto de renda, na forma determinada pelo § 2º do artigo 1º do Decreto-Lei nº 1.940, de 1982.

O FINSOCIAL não tinha a natureza jurídica de contribuição social, mas, segundo entendimento firmado pelo STF a sua natureza jurídica era de imposto inominado, sem contorno na antiga constituição e vinculado pela competência residual da União.[230]

Em sua essência o FINSOCIAL instituiu no sistema constitucional da proteção social brasileira um sistema de assistência social autônomo, com um campo de ação restrito ao pequeno agricultor, com o que excluía o agricultor empregado e o agricultor autônomo que eram segurados obrigatórios do regime de previdência social do PRORURAL. Não é difícil deduzir, portanto, que esse "pequeno agricultor" veio a ser integrado posteriormente, de forma compulsória, ao sistema da seguridade social instituído pela CRFB de 1988, na condição de "segurado especial".

Emerge claramente da redação do Decreto-Lei nº 92.698, de 1982, que tal diploma legislativo é precursor na introdução das novas contribuições sociais das empresas sobre lucro e faturamento (artigo 195, da CRFB de 1988), como se vislumbra na Seção I ("Receita Bruta") do Capítulo II ("Base de Cálculo da Contribuição") do Título IV ("Base de Cálculo"), artigos 16 a 20, assim como serviu de base para a redação da Lei nº 8.212, de 1991 (Lei do Plano de Custeio da Seguridade Social – PCSS), pois nela se encontram muitas das regras tributárias relativas às contribuições sociais das empresas que foram trasladadas para vigente Lei nº 8.212, de 1991, a exemplo da contribuição adicional das instituições financeiras (artigo 21).

Desta forma, o FINSOCIAL foi introduzido no ordenamento jurídico tributário brasileiro para arrecadar recursos para o financiamento de um sistema constitucional de assistência social restrito aos "pequenos agricultores" como uma autêntica *praxis* constitucional em relação à Constituição brasileira anterior (a Constituição de 1967, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969), pois tal constituição não dispunha sobre a instituição de um sistema de assistência social "não contributivo" para os "pequenos agricultores" em apartado do regime de previdência social do PRORURAL, porém tal prática estava conforme os princípios da proteção social adotados pela Constituição vigente àquela época, de sorte que nunca teve

230 MARTINS, Ives Gandra da Silva. O Extinto FINSOCIAL. Disponível em <https://gandramartins.adv.br/artigo/o-extinto-finsocial/> Acesso em 17 mar.2025.

a sua constitucionalidade contestada judicialmente. Assim sendo, o FINSOCIAL não foi derrogado porque as suas disposições não mais encontraram respaldo no sistema tributário da Constituição brasileira de 1988, mas porque as suas disposições foram incorporadas ao sistema de financiamento da seguridade social (art. 195) e à legislação infraconstitucional que o regulamenta (Lei nº 8.212, de 1991, e Decreto nº 3.018, de 1999).

Verifica-se que as ideias fundamentais do princípio da diversidade da base de financiamento da seguridade social já haviam sido manifestadas no antigo sistema de financiamento do antigo regime de previdência do trabalhador rural – o PRORURAL – pelo que está evidente que a maioria das suas regras aplicáveis às contribuições sociais foram incorporadas pelo artigo 195 da CRFB de 1988, e mantido pela Lei do Plano de Custeio da Seguridade Social (Lei nº 8.212, de 1991).

A Proposta de Emenda Constitucional nº 06, de 2019, que foi aprovada como Emenda Constitucional nº 103, em 2019, tentou substituir esse sistema de financiamento por um outro sistema baseado na mesma metodologia das contribuições dos demais segurados obrigatórios do Regime Geral da Previdência Social, constituído por alíquotas que incidiriam sobre um salário-de-contribuição definido como a renda mensal paga, devida ou creditada. Isso obrigaria todos segurados especiais do Regime Geral a contribuírem compulsoriamente todos os meses com uma alíquota incidente sobre o piso mínimo de contribuição (que é pressuposto pela referida Lei nº 8.212, de 1991, como sendo o "salário mínimo"), ainda que ele não tivesse uma renda fixa mensal assegurada. Tal proposta da PEC nº 6 de 2019 não foi acolhida pelo Congresso Nacional, de sorte que o segurado especial continua tendo como base de incidência da sua alíquota de contribuição social o valor da comercialização ou da consignação dos produtos de origem agropecuária e dos subprodutos da industrialização rudimentar.

## 4 Do financiamento da Previdência Social para o financiamento da Seguridade Social

A previdência social, como instituição de proteção social está fundamentada na técnica protetiva do seguro social, que tem o seu pilar (ou coluna) de sustentação financeira baseado nas contribuições sociais dos segurados e das empresas, as quais foram mantidas pelo artigo 195, incisos I e !!, da Constituição brasileira de 1988, assim como foram também ampliadas.

Ao ampliar a proteção social para um universo maior da população brasileira, com a instituição do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), através da fusão dos antigos regimes de previdência social destinados à proteção dos trabalhadores urbanos – o regime da Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS) – e dos trabalhadores rurais – o Programa de Previdência Social do Trabalhador Rural (PRORURAL), o legislador constituinte já previa o aumento das despesas orçamentárias com a implementação das novas diretrizes dessa nova política pública fundamentada na universalidade da cobertura e do atendimento (art. 194, parágrafo único, inciso I, da CRFB). Por isso o legislador constituinte, além de ter introduzido novas fontes de financiamento destinadas à seguridade social, tomou a iniciativa de arrolar como princípio informador do sistema da seguridade social a previsão da possibilidade de serem instituídas outras fontes de custeio, isto é, a "diversidade da base de financiamento".

Por ocasião da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, o novo sistema da seguridade social foi taxado pela doutrina como sendo um "modelo anômalo", porque seria o único sistema de seguridade social no mundo que ainda mantinha como fonte de financiamento a incidência de contribuições sobre a folha de pagamento dos salários.

Com a opção da Constituição brasileira de 1988 pela adoção do sistema de seguridade social o campo de ação da proteção social foi para abranger as áreas da saúde e da assistência social, que por definição que emana diretamente da própria Constituição são áreas não contributivas para os cidadãos aos quais se destinam, com evidente aumento de desembolso de encargos orçamentários pelo orçamento da seguridade social.

Nesse aspecto, a Constituição brasileira de 1988 instituiu, no inciso III do § 5º do artigo 165 o orçamento da seguridade social, distinguindo-o do orçamento fiscal (inciso I) e do orçamento de investimento nas estatais (inciso II).

Assim dispôs o inciso III do § 5º do artigo 165 da CRFB de 1988:

> "A lei orçamentária anual compreenderá:
> I – (…);
> II – (…);
> III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações incluídos e mantidos pelo Poder Público".

No entanto, em 1994 o Governo Federal instituiu a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que correspondem a cerca de 90% do montante desvinculado. Criada com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE), essa desvinculação foi instituída para estabilizar a economia logo após o Plano Real. No ano 2000, o nome foi trocado para Desvinculação de Receitas da União. Na prática, permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário. A DRU também possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública. Prorrogada diversas vezes, a DRU está em vigor até 31 de dezembro de 2015. Em julho, o governo federal enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 87/2015, estendendo novamente o instrumento até 2023. A PEC aumenta de 20% para 30% a alíquota de desvinculação sobre a receita de contribuições sociais e econômicas, fundos constitucionais e compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos para geração de energia elétrica e de outros recursos minerais. Por outro lado, impostos federais, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda (IR), não poderão mais ser desvinculados.[231]

O financiamento da proteção social se destina à cobertura de todas as três áreas de ação da seguridade social, não apenas à área de ação da previdência social, como bem destaca o *caput* do artigo 195 da Constituição brasileira de 1988, e por isso o legislador constituinte teve de buscar novas fontes de financiamento para a seguridade social que fossem mais consistentes do que as meras arrecadações impostas aos segurados e às empresas. Por isso foram instituídas as receitas no *caput* do referido art. 195 da Constituição (assim considerados os "recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios"), bem como as contribuições sociais adicionais das empresas sobre "a receita ou o faturamento" (art. 195, inc. I, alínea "b") e sobre "o lucro" (art. 195, inc. I, alínea "c"), e do "importador de bens e serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar" (art. 195, inc. IV, inserido pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003).

231 DRU – Desvinculação de Receitas da União. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru> Acesso em 30 mar.2025.

Essas são as bases de incidência que o legislador constituinte vislumbrou como sendo as fontes de recursos financeiros mais substanciais para dar maior fôlego ao orçamento da seguridade social, mas deixou expresso no § 4º do artigo 195 da Constituição brasileira de 1988 que "a lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I".

O artigo 154, inciso I, ao qual remete o § 4º do artigo 195 da Constituição brasileira de 1988, dispõe que:

> "A União poderá instituir:
> I – mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;"

Nisso consiste basicamente o princípio jurídico da "diversidade da base de financiamento" inserido no inciso VI do parágrafo único do artigo 194 da Constituição brasileira de 1988. Contudo, a Emenda Constitucional nº 103, de 2019, alterou a redação original do referido preceito constitucional para determinar a identificação das receitas e das despesas orçamentárias em rubricas contábeis específicas para cada área de ação da seguridade social, assim dispondo:

> "VI – diversidade de base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social;".

A inovação na redação deste inciso VI do parágrafo único do artigo 194 da Constituição da República de 1988 pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019 (Reforma da Previdência), para a nomenclatura contábil "rubricas contábeis" diz respeito ao chamando plano de contas, que tem por objetivo atender às necessidades de fatos contábeis, a fim de auxiliar na produção de relatórios de contas, de receitas e despesas. O princípio da diversidade da base de financiamento consolidou a formalização do planejamento – da planificação – do plano de contas, para cada área de atuação do sistema – saúde, previdência e assistência social. O plano de contas é um vetor estabelecido pelo legislador, de modo a diversificar a carga tributária (contribuições e fatos geradores), considerando as "rubricas contábeis" de cada subsistema da seguridade social. Dessa forma, cada subsistema terá um plano de contas que lhe foi projetado, no

intuito de buscar o equilíbrio financeiro e atuarial de todo o sistema protetivo. Com o plano de contas – uma planificação, um planejamento – estar-se-á concretizando o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial de todo o sistema protetivo e consagrado o princípio constitucional da contrapartida, o qual constitui o comando, a chave que torna compulsório o equilíbrio entre despesas e receitas. O plano de contas é a peça fundamental para o equilíbrio técnico-financeiro da seguridade social, de modo que não ocorram superávits nem déficits. Por tais razões, o plano de contas fará com que o sistema de seguridade social cumpra com suas finalidades em suas áreas de abrangência: saúde, assistência e previdência social. Em resumo: a alteração na redação do artigo 194, VI, da Constituição, implica em um avanço legislativo em termos de transparência, pelo menos em tese, de controle e de fiscalização das receitas e despesas para os programas do sistema da seguridade social.[232]

Desta forma, o princípio da seletividade da base de financiamento da seguridade social foi articulado com o caráter contributivo e a filiação obrigatória que são pressupostos da "vinculação laboral" do regime geral da previdência social, bem como ao imperativo do equilíbrio financeiro e atuarial que rege a gestão financeira do mesmo regime geral da previdência social, conforme definição do *caput* do artigo 201 da Constituição brasileira de 1988.

## 5 Os fundamentos constitucionais do princípio da diversidade da base de financiamento da Seguridade Social

O princípio da diversidade da base de financiamento da seguridade social tem como objetivo evitar que oscilações de determinados grupamentos sociais venham a abalar o equilíbrio financeiro de sistema. Mesmo que sendo relativa, a pluralidade de fontes é garantia de um risco menor contra a baixa arrecadação, com visos a garantir o pagamento dos benefícios.[233]

A diversidade da base de financiamento significa que não se deve concentrar toda a carga tributária sobre um ou alguns tipos de contribuintes ou determinados fatos geradores.[234]

232 SILVA, Roberta Soares da. *O Princípio da Contrapartida no Sistema de Seguridade Social;* O Orçamento em Destaque. Curitiba: Alteridade. 2023. p. 129.
233 JORGE, Tarsis Nametala Sarlo. *O Custeio da Seguridade Social*. 2a. ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris. 2007. p. 36.
234 BIANCO, citado por SILVA, Roberta Soares da. *O Princípio da Contrapartida no Sistema de Seguridade Social;…* p. 128.

O princípio da diversidade da base de financiamento objetiva que a receita da seguridade social possa vir de variadas fontes pagadoras (fatos econômicos): folha de salários, renda, faturamento, lucro. Essa diversidade de fontes de receita propicia maior previsibilidade e segurança ao sistema. As contribuições têm papel preponderante no ideário do princípio, pois constituem uma das fontes de custeio do sistema da seguridade social (financiamento direto), embora haja outras fontes de custeio, tais como o orçamento fiscal, a receita de concursos de prognósticos e outras (financiamento indireto).[235]

O princípio da diversidade na base do financiamento possui o fim de realizar o equitativo, o justo, de sorte que cabe ao legislador formular, de modo mais justo possível, o esquema das contribuições sociais que custearão a seguridade social, levando em consideração a capacidade contributiva, a fim de que as pessoas economicamente mais fortes contribuam com mais, e as pessoas menos favorecidas contribuam com menos. Isto significa que a equidade e a diversidade da base de financiamento são um dos caminhos para a sociedade atingir uma das mais altas aspirações do homem; a dignidade humana.[236]

O princípio da diversidade da base de financiamento tem correlação, ainda, com a preexistência de custeio em relação ao benefício ou serviço – regra da contrapartida, art. 195, § 5º, da Constituição da República – pois é próprio da ideia de seguro social só poderem ser criadas prestações ou serviços sustentados por contribuições previamente estabelecidas.[237]

Ademais, correlaciona-se, também, com o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, que diz respeito ao equilíbrio entre receitas e despesas, que consubstancia-se no plano de contas. Assim, em um sistema estruturado de capitalização, existe o equilíbrio atuarial, quando as receitas acumuladas em um dado momento equivalem ao valor das reservas matemáticas de todos os benefícios concedidos e a conceder. Em um regime estruturado de repartição simples, que é o caso da previdência social, como não há formação de reservas, o equilíbrio atuarial será representado pelo cálculo das contribuições e pela definição de regras de benefícios com base em critérios atuariais consistentes, tendendo a gerar equilíbrio em longo prazo, considerando os riscos futuros e as demais variáveis atuariais. Com a exigência do plano de contas, as receitas e as

235 SILVA, Roberta Soares da. *O Princípio da Contrapartida no Sistema de Seguridade Social;* O Orçamento em Destaque. Curitiba: Alteridade. 2023. p. 128 e 130.
236 SILVA, Roberta Soares da. *O Princípio da Contrapartida no Sistema de Seguridade Social;* O Orçamento em Destaque. Curitiba: Alteridade. 2023. p. 128/129.
237 SILVA, Roberta Soares da. *O Princípio da Contrapartida no Sistema de Seguridade Social;* O Orçamento em Destaque. Curitiba: Alteridade. 2023. p. 130.

despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social, estar-se-á buscando a efetividade ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 e 201, da CF) e consagrando o princípio constitucional da contrapartida (art. 195, § 5º, da CF).[238]

## 6. O princípio da diversidade da base de financiamento da Seguridade Social no direito comparado

A Constituição brasileira de 1988 teve inspiração na Constituição portuguesa de 1976, assim como, também, na Constituição espanhola de 1978.

Ao menos em matéria de saúde as três Constituições em apreço foram influenciadas pela Constituição inglesa, ou mais precisamente pelo Serviço Nacional de Saúde do Reino Unido e de países escandinavos.[239]

### 6.1 Os princípios jurídicos relativos ao financiamento da Seguridade Social na Constituição espanhola de 1978

A Reforma Sanitária na Espanha inicia-se institucionalmente no ano de 1984, com a publicação do decreto de Estruturas Básicas de Saúde 137/1984. Essa legislação põe em andamento a Reforma da Atenção Primária de Saúde, mediante a criação das Equipes de Atenção Primária e a construção dos Centros de Saúde. Chegou-se à Lei Geral da Saúde, que corresponde ao programa sanitário aprovado no XXX Congresso do PSOE, pouco antes de este ganhar as eleições de 1982 e assumir o governo da nação. Na época, os países do Sul da Europa também realizavam suas reformas sanitárias baseadas no modelo de Serviço Nacional de Saúde do *Welfare State* do Reino Unido e dos países escandinavos. A Itália tinha aprovado em 1978 sua Lei de Reforma Sanitária, e Portugal promulgava no ano seguinte a Legislação do Serviço Nacional de Saúde. Também a Grécia, que entrou no Mercado Comum em 1981, aprovou em 1983 uma lei criando um Sistema Nacional de Saúde implementado três anos mais tarde. Por outro lado, o Brasil realizava, igualmente e 1986, a VIII Conferência Nacional de Saúde, na qual se formulavam o Sistema Único de Saúde e seus princípios conceituais, culminando assim um processo

238 SILVA, Roberta Soares da. *O Princípio da Contrapartida no Sistema de Seguridade Social;* O Orçamento em Destaque. Curitiba: Alteridade. 2023. p. 130.
239 JUAN, José Joaquim O'shanahan. Situação atual da reforma sanitária na Espanha. *In*: BUSS, PM e LABRA, ME (Orgs.). *Sistemas de Saúde*: continuidades e mudanças [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ. p.153-175. 1995. p. 157-158.

democratizador que teve no movimento sanitário ator privilegiado para seu desenvolvimento. Na Espanha era preciso optar entre desenvolver o modelo dos Serviços Nacionais de Saúde, desejado pela maioria da população, ou, na linha dos países centrais da Comunidade Econômica Europeia, melhorar e diversificar o Seguro Obrigatório de Doença, cuja cobertura era de 82% em 1982. Com a Lei Geral de Saúde de 1986, optou-se pelo Sistema Nacional de Saúde de tipo misto, deixando espaços de ambiguidade que facilitam o crescimento do subsistema privado, naquela ocasião muito pouco importante na Espanha, à exceção da Catalunha.[240]

Diversamente do que faz a Constituição brasileira de 1988, que arrola expressamente os princípios jurídicos que fundamentam o sistema constitucional da seguridade social (nos incisos do parágrafo único do artigo 194), a Constituição espanhola de 1978 apenas o faz de forma difusa no seu Capítulo III, que é dedicado aos "princípios orientadores da política social e econômica" (artigos 39 a 52), onde podemos identificar a tutela constitucional dos direitos sociais de 2a. geração (direito do trabalho e direito da seguridade social) e de alguns direitos sociais de 3a. geração (direitos metaindividuais, coletivos, individuais homogêneos e difusos) relativos à tutela do meio ambiente (artigo 45), dos consumidores (artigo 51) e das organizações profissionais (artigo 52).

Especificamente ao que interessa ao tema da nossa investigação, ganha destaque a garantia da cobertura dos riscos sociais por um regime público de Seguridade Social para todos os cidadãos, contida no artigo 41 da Constituição espanhola de 1978, nos seguintes termos:

> "Artigo 41
> Os poderes públicos manterão um regime público de Seguridade Social para todos os cidadãos, que garanta a assistência e prestações sociais suficientes para situações de necessidade, especialmente em caso de desemprego. A assistência e as prestações complementares serão livres".

O artigo 43 da Constituição espanhola de 1978 também assegura a proteção dos cidadãos em relação à saúde, nos seguintes termos:

> "Artigo 43
> 1. É reconhecido o direito à proteção da saúde.

240 JUAN, José Joaquim O'shanahan. Situação atual da reforma sanitária na Espanha.... p. 157-158.

> 2. Compete aos poderes públicos organizar e tutelar a saúde pública através de medidas preventivas e das prestações e serviços necessários. A lei estabelecerá os correspondentes direitos e deveres de todos.
> 3.Os poderes públicos promoverão e fomentarão a educação sanitária, a educação física e o desporto. Do mesmo modo, facilitarão a adequada utilização do lazer".

Cumpre esclarecer que a seguridade social possui apenas duas áreas de ação – a previdência social e a saúde – não integrando o sistema da seguridade social espanhola a assistência social. Não obstante são garantidos os mesmos direitos sociais enumerados no Capítulo III da Constituição espanhola às pessoas portadoras de incapacidade, conforme for regulado por lei (artigo 49). Também é assegurado o direito a uma pensão e aos serviços sociais aos cidadãos na terceira idade (artigo 50).

Dentre as características mais relevantes do Sistema Nacional de Saúde (SNS) na Espanha são as seguintes se encontra a modificação do financiamento, tendo sido substituído o sistema baseado nas contribuições de empresários e de trabalhadores par a Seguridade Social pelo Orçamento Geral do Estado.[241]

Emerge, portanto, na lei que instituiu o Sistema Nacional de Saúde espanhol – o Decreto de Estruturas Básicas de Saúde 137/1984 – o princípio jurídico da universalidade da cobertura das ações de saúde de forma gratuita e independente de contribuição para todos os cidadãos, sendo, portanto, o custeio dessa área da seguridade social espanhola de integral responsabilidade do Orçamento Geral do Estado.

A Lei Geral da Seguridade Social (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de outubro) contém dentre as disposições do artigo 110 ("Sistema financeiro") as regras de que "o sistema financeiro de todos os regimes que integram o sistema da Seguridade Social será de repartição, para todas as contingências e situações amparadas por cada um deles, sem prejuízo do previsto no item 3" (item 1) e de que "Na Tesouraria Geral da Seguridade Social se constituirá um fundo de estabilização único para todo o sistema da Seguridade Social, que terá por finalidade atender as necessidades originadas por desvios entre as arrecadações e os gastos" (item 2).

241 JUAN, José Joaquim O'shanahan. Situação atual da reforma sanitária na Espanha. *In*: BUSS, PM e LABRA, ME (Orgs.). *Sistemas de Saúde*: continuidade e mudanças [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ. p. 153-175. 1995. p. 159-160.

O artigo 111 (“Investimentos”) da Lei Geral da Seguridade Social dispõe que “as reservas de estabilização que não tenham destinação de modo imediato ao cumprimento das obrigações regulamentares serão investidas de forma que se coordenem as finalidades de caráter social com a obtenção do grau de liquidez, rentabilidade e segurança tecnicamente precisa”.

Desta forma a Seguridade Social lida com o equilíbrio atuarial, basicamente administrando as alíquotas e as bases de incidência das fontes de custeio já existentes, e instituindo alíquotas mais elevadas a título de “contribuições adicionais”, com previsão de duração por determinado período.

A Espanha aprovou uma reforma do sistema de contribuições da Previdência Social em dezembro de 2021, como parte de uma reforma mais generalizada, conforme compromisso assumido com a União Europeia para implantação de reformas estruturais que justifiquem empréstimos para enfrentar a crise econômica e social causada pela pandemia. [242]

A Espanha ocupa hoje a 13a. economia do mundo, com um PIB de US$ 1.418 trilhões, segundo o Banco Mundial, mas é um dos recordistas em dívida pública, que atingiu 107,7% do PIB em 2024, sendo apontado o sistema previdenciário como um dos maiores vilões do equilíbrio fiscal espanhol. O sistema previdenciário é formado por três pilares. O primeiro, administrado pelo Estado, é de repartição simples e baseado em renda. O segundo é representado por planos de pensão privados de natureza ocupacional, denominado “*planes de empleo*”, e o terceiro constitui-se de arranjos individuais/planos pessoais. Funcionários públicos e outras categorias profissionais contam com regimes específicos. A sustentabilidade do regime público de previdência espanhol permanece como um desafio importante para o governo, ainda que reformas recentes aprovadas pelo parlamento tenham ampliado os canais de financiamento do sistema. Entretanto, questões demográficas decorrentes de uma população cada vez mais envelhecida continuam demandando medidas adicionais para garantir o pagamento de benefícios contributivos e não contributivos no longo prazo. A Espanha realizou uma reforma previdenciária recente, dividida em duas partes. Na primeira etapa, aprovada em 2021, os benefícios foram indexados à inflação (IPC) e o fator de “sustentabilidade” foi eliminado suprimindo-se, assim, o

242 ELORZA GUERRERO, Fernando. A reforma do sistema contributivo da previdência social na Espanha: Do pacto político à realidade legislativa. *Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho*. Disponível em <https://doi.org/10.20396/rbest.v4i00.16574> Acesso em 30 mar.2025.

dispositivo que associava as aposentadorias à expectativa de vida. Em seu lugar foi adotado o "Mecanismo de Equidade Intergeracional" (MEI). O MEI, que deve vigorar até 2050, tem por objetivo alimentar o fundo de reserva previdenciário – denominado *hucha de las pensiones* – e garantir a correção dos benefícios. O referido fundo fechou 2023 com quase 9,1 bilhões de euros, mas os reguladores entendem que a reserva precisa de reforço frente à aposentadoria da geração de *baby boomers*. As contribuições adicionais de empregado e empregador correspondem a 0,1% e 0,5% sobre a parcela elegível da renda e da folha de pagamento, respectivamente, devendo dobrar em 2029. A segunda parte da reforma, acordada em 2023, permitirá aos trabalhadores escolherem entre manter os 25 anos de contribuição atualmente considerados para o cálculo do benefício previdenciário ou contabilizar 29 anos de histórico contributivo com a possibilidade de excluir dois exercícios menos favoráveis. A previdência social também terá um novo reforço de recursos por meio do aumento gradual do teto das bases contributivas e dos benefícios. Paralelamente, o governo estabeleceu a chamada Cota de Solidariedade, válida a partir de 2025, que consiste em contribuições sociais, sem efeito sobre os benefícios, calculadas sobre a parcela de rendimentos que excedem a alíquota máxima de contribuição (cerca de € 56 mil anuais em 2024). O valor da Quota de Solidariedade depende da renda, sendo maior para os mais abonados. Quem ganha mais de € 70 mil anuais, por exemplo, deverá pagar cerca de 625 euros adicionais, montante que pode chegar a 30 mil para quem recebe salário superior a € 500 mil. Os aportes seguem a mesma divisão que as contribuições comuns, ou seja, o empregador assume 83,39% e o empregado 16,61% da contribuição.[243]

## 6.2 Os princípios jurídicos relativos ao financiamento da Seguridade Social na Constituição portuguesa de 1976

A Constituição portuguesa de 1976 também não arrola de forma especificada e expressa os princípios jurídicos fundamentais que regem a proteção social, a eles se referindo de forma difusa nos artigos 63º a 72º, que integram o Capítulo II ("Dos Direitos e deveres sociais"), do Título III ("Direitos e deveres econômicos, sociais e culturais").

243 SILVA, Flávia Pereira da. A Previdência Europeia e o Sistema Previdenciário Espanhol. Maio.2024. Disponível em < https://sistemas.abrapp.org.br.apoio.arquivos> Acesso em 30 mar.2025.

O artigo 63º da Constituição portuguesa assegura a todos o direito à segurança social (que a denominação que se dá no direito português ao sistema da seguridade social), assim dispondo:

> "Artigo 63º
> Segurança social e solidariedade
> 1. Todos têm direito à segurança social.
> 2. Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários.
> 3. O sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.
> 4. Todo o tempo de trabalho contribui, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do setor de atividade em que tiver sido prestado.
> 5. O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a atividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem caráter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do nº 2 do artigo 67º, no artigo 69º, na alínea e) do nº 1 do artigo 70º e nos artigos 71º e 72º."

Alguns princípios jurídicos mencionados no referido artigo 69º da Constituição da República Portuguesa (CRP) podem ser relacionados com aqueles mencionados no parágrafo único do artigo 164 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB): a) no item 2 do artigo 69º da CRP encontra-se o princípio jurídico da gestão democrática e descentralizada e pluripartite, com a participação dos representantes dos trabalhadores e de demais beneficiários (inciso VII do parágrafo único, da CRFB); b) no item 3 da CRP arrola o princípio da seletividade, pois aponta os riscos sociais mais importantes, como a doença, a velhice, a invalidez, a viuvez, a orfandade e o desemprego (inciso III do parágrafo único do artigo 194 da CRFB).

O item 2 do artigo 69º da Constituição portuguesa imputa ao Estado português a responsabilidade de contribuir para o financiamento do sistema da seguridade social, mediante subsídios, o que na Constituição brasileira é definido no *caput* do artigo 195 como "recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios", que compõem as

"receitas" destinadas à seguridade social (artigo 195, § 1º, da CRFB). A diferença decorre do fato de que Portugal é um Estado Unitário (artigo 6º, item 1, da CRP) e o Brasil é um Estado Federal (artigo 1º, *caput*, da CRFB).

Na prática os entes federados brasileiros não efetuam qual repasse orçamentário para o orçamento da seguridade social brasileira, posto que os preceitos do *caput* e do § 1º do artigo 195 da CRFB são normas constitucionais meramente programáticas, não havendo qualquer vontade política em que tais preceitos sejam regulamentados. Entretanto, o artigo 16, parágrafo único, da Lei nº 8.212, de 1991, imputa a responsabilidade da União pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando forem decorrentes de pagamento dos benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual.

No sistema constitucional da Segurança Social portuguesa as ações de saúde prestadas pelo Serviço Nacional de Saúde, embora seja garantido o acesso de todos os cidadãos, independente da sua condição econômica, conforme dispõe o artigo 64º, item 3), subitem 1) da CRP, não são totalmente gratuitas para os seus destinatários, mas apenas "tendencialmente gratuito", conforme estatui o artigo 64º, item 2), subitem a) da mesma Constituição portuguesa. Em consequência, os custeio da área de saúde do sistema de Segurança Social português possui uma base de "socialização" do financiamento, conforme estatui expressamente o artigo 64º, item 3), subitem c) da CRP.

O financiamento das ações de previdência social no sistema constitucional da Segurança Social português possui regulamentação infraconstitucional pela Lei nº 110/2009, de 16 de Setembro, que aprovou o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

Não existe em Portugal um regime jurídico único de previdência social para os trabalhadores, por isso o Código dos Regimes Contributivos é aplicável ao regime de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem, ao qual foram integrados os trabalhadores bancários provenientes da Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários, conforme dispõe o artigo 3º-A, itens 1) e 2), além de também integrar o regime dos trabalhadores independentes e o regime de inscrição facultativa, conforme dispõe o artigo 1º ("Âmbito de aplicação") do Capítulo I ("Disposições gerais") da Parte I ("Disposições gerais e comuns").

O artigo 5º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social português dispõe que

> "O regime geral dos trabalhadores por conta de outrem compreende:
> a) O regime aplicável à generalidade dos trabalhadores por conta de outrem;
> b) O regime aplicável aos trabalhadores integrados em categorias ou situações específicas;
> c) O regime aplicável às situações equiparadas a trabalho por conta de outrem".

Segundo o artigo 23º da Lei das Bases Gerais do Sistema de Segurança Social (Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro), o sistema da segurança social abrange; a) o Sistema de proteção social da cidadania; b) o Sistema previdencial e c) o Sistema complementar. De acordo com o princípio da contributividade proclamado no art. 54º da Lei das Bases Gerais do Sistema de Segurança Social, o sistema previdencial deve ser fundamentalmente autofinanciado, tendo por base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações.[244]

Embora o regime contributivo do sistema previdencial seja autofinanciado e sinalagmático, também está fundamentado no princípio da diversidade da base de financiamento, pois em seu artigo 60º ("Taxas contributivas complementares") o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social prevê a instituição de outras fontes de financiamento:

> "Às taxas contributivas previstas no presente Código podem acrescer, nos termos previstos em legislação própria:
> a) Taxas aplicáveis para efeito de financiamento de fundos especiais de segurança social;
> b) Taxas relativas à bonificação de tempos de serviço para melhoria das pensões de invalidez, velhice e sobrevivência".

Desta forma a contribuição adicional para o financiamento do Sistema Previdencial de Segurança Social português consiste nas taxas extras para o financiamento de fundos especiais e de taxas extras sobre a bonificação de tempos de serviço para a melhoria das pensões de invalidez, velhice e

244 MARTINS, Alcides. *Legislação da Segurança Social*; Tomo II – Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social. Lisboa: Ed. DisLivro. 2011. p. 21.

sobrevivência, na mesma linha principiológica da diversidade da base de financiamento proclamada pela Constituição brasileira de 1988.

## 7. Conclusão

O financiamento da previdência social brasileira inicialmente adotou o regime de capitalização coletiva parcial ao tempo da organização da proteção social sob a forma da Caixa de Aposentadoria e Pensão e do Instituto de Aposentadoria e Pensão, só tendo sido alterado para o regime de repartição com a unificação dos regimes de previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social.

Os antigos regimes de previdência social dos trabalhadores urbanos (CLPS) e dos trabalhadores rurais (PRORURAL) foram fundidos num só regime – o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – com a instituição do sistema constitucional da Seguridade Social pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, pela primeira vez, arrolou os princípios jurídicos informadores da Seguridade Social no parágrafo único do artigo 194.

Vislumbramos a influência do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), instituído pelo Decreto nº 92.698, de 1986, sobre o sistema de custeio da seguridade social instituído pelo artigo 195 da Constituição da República de 1988.

Dentre os princípios da Seguridade Social destaca-se o princípio da diversidade da base de financiamento, cujas diretrizes foram ampliadas pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, para introduzir um plano de contas para o equilíbrio técnico-financeiro da Seguridade Social.

No plano do direito comparado, a Constituição Brasileira de 1988 teve influências das Constituições portuguesa de 1976 e espanhola de 1978, e todas elas foram influenciadas pelo modelo da universalização da saúde adotado pela seguridade social inglesa.

Diversamente da Constituição brasileira de 1988, as Constituições portuguesa de 1976 e a Constituição espanhola de 1978 não arrolam princípios jurídicos de forma expressa e sistematizada para a Seguridade Social, embora o façam de forma difusa sendo apenas especificados alguns desses princípios informadores na legislação infraconstitucional.

Sob a égide da Constituição espanhola, o Sistema Nacional de Saúde (SNS) instituiu a universalização e a gratuidade dos serviços de saúde a todos os cidadãos, ao passo que a Lei Geral da Seguridade Social instituiu um fundo

de estabilização único para todo o sistema da Seguridade Social, para enfrentar situações de déficits orçamentários (art. 110, 2).

A Seguridade Social espanhola lida com o equilíbrio atuarial, basicamente administrando as alíquotas e as bases de incidência das fontes de custeio já existentes, e instituindo alíquotas mais elevadas a título de "contribuições adicionais", com previsão de duração por determinado período.

A Constituição portuguesa de 1976 imputa ao Estado português a responsabilidade de contribuir para o financiamento do sistema da Seguridade Social mediante subsídios, o que equivale às "receitas" instituídas para os Entes Federativos pela Constituição brasileira de 1988.

As ações de saúde na Segurança Social portuguesa não são integralmente gratuitas, mas apenas "tendencialmente gratuita", tendo por base uma "socialização", pelo que ela é parcialmente contributiva para o cidadão que possua recursos.

As ações da previdência social são regulamentadas pela Lei das Bases do Sistema de Segurança Social, em cujo sistema previdencial está disposto que ele é autofinanciado, tendo por base uma relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações.

Na mesma linha principiológica da diversidade da base de financiamento da Constituição brasileira de 1988, a Lei das Bases do Sistema de Segurança Social portuguesa, instituiu "taxas contributivas complementares" para o financiamento de fundos especiais de segurança social e sobre a bonificação de tempos de serviço para a melhoria das pensões de invalidez, velhice e sobrevivência.

## Referências bibliográficas


BRASIL. Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971 – Institui o Programa de Assistência ao Tralhador Rural e dá outras providências. **DOU** de 26/05/1971.

BRASIL. Lei nº 4.214, de 2 de Março de 1963 – Dispõe sobre o "Estatuto do Trabalhador Rural". **DOU** de 18/03/1063.

DRU – **Desvinculação de Receitas da União**. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru> Acesso em 30 mar.2025.

DURAND, Paul. **La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale**. Paris: Dalloz. 1953.

ELORZA GUERRERO, Fernando. A reforma do sistema contributivo da previdência social na Espanha: Do pacto político à realidade legislativa. **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho**. Disponível em <https://doi.org/10.20396/rbest.v4i00.16574> Acesso em 30 mar.2025.

ESPANHA. Constituição Espanhola. **BOE** nº 311, de 29/12/1978..

ESPANHA. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 10 de outubro – Aprova o texto da Lei Geral da Seguridade Social. **BOE** de 31/10/2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ATUÁRIA. Reforma da Previdência Social Brasileira – Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019, de fevereiro de 2019 – **Análise Técnico-Atuarial dos Efeitos da PEC 6/2019**. Abr. 2019. p. 6. Disponível em <https://atuarios.org.br>uploads.2021/12>Analise...> Acesso em 24 mar.2025.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. TD 0136 – **Os Investimentos Governamentais na Infra-estrutura Social**: O Caso do Finsocial. Disponível em <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_con...> Acesso em 17 mar.2025.

JORGE, Tarsis Nametala Sarlo. **O Custeio da Seguridade Social**. 2a. ed. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris. 2007.

JUAN, José Joaquim O'shanahan. Situação atual da reforma sanitária na Espanha. *In*: BUSS, PM e LABRA, ME (Orgs.). **Sistemas de Saúde**: continuidade e mudanças [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ. p. 153-175. 1995.

MARTINS, Alcides. **Legislação da Segurança Social**; Tomo II – Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social. Lisboa: Ed. DisLivro. 2011.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O Extinto FINSOCIAL**. Disponível em <https://gandramartins.adv.br/artigo/0-extinto-finsocial/> 1989. Acesso em 17 mar.2025.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. **Diário da República** nº 86/1976, Série I, de 10/04/1976, p. 738–775.

SILVA, Flávia Pereira da. **A Previdência Europeia e o Sistema Previdenciário Espanhol**. Maio.2024. Disponível em < https://sistemas.abrapp.org.br.apoio.arquivos> Acesso em 30 mar.2025.

SILVA, Roberta Soares da. **O Princípio da Contrapartida no Sistema de Seguridade Social***;* O Orçamento em Destaque. Curitiba: Alteridade Editora. 2023.

SÜSSEKIND, Arnaldo Lopes. Palestra proferida na **ESCOLA JUDICIAL DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3a. REGIÃO**. Belo Horizonte, 04 mai.2001.

# Capítulo 9

# Cobertura universal de proteção social securitária

Océlio de Jesus. C. Morais [245]

**Resumo:** O estudo tem por objetivo geral identificar, na visão da Agenda 2030, os fundamentos da proteção social global que as Nações Unidas se destinam implementar dentro dos próximos 5 anos, com a adoção dos 17 objetivos fundamentais ao "Desenvolvimento Sustentável" global até 2030. Como objetivo específico, identificar qual a natureza ou causas do problema da proteção social no Brasil e, a par disso, apresentar alternativas (teóricas e práticas) para melhorar a eficiência e a qualidade dos respectivos serviços de proteção social, notadamente, os direitos à saúde e à assistência social, porque são definidos pela Constituição Federativa vigente como os dois pilares básicos para implementar e garantir a todos o acesso universal e gratuito, como forma de respeito à dignidade humana e de primazia aos direitos humanos. A metodologia adotada à pesquisa, considerando-se os objetivos definidos, é analítica e dedutiva, a partir de documentos oficiais e na doutrina pertinentes.

**Palavras-chave:** Seguridade. Problema. Objetivos. Agenda 2030. Proteção.

**Sumário:** 1.Por que uma cobertura universal de proteção social securitária? 1.1. Qual é o porquê (motivo) da proteção social na Agenda 2030? 1.2. Cuidar bem das pessoas, de verdade, como princípio humano 2. O problema da proteção social brasileira 2.1. E qual é o problema da proteção sociedade brasileira? 2.2. E qual é a alternativa ao problema da proteção social brasileira ? 3. Conclusões

[245] Pós-Doutor em Direitos Humanos pelo IGC da Faculdade de Direito de Coimbra; Doutor em Direito pela PUC/SP; Mestre em Direito Constitucional pela UFPA; Professor do Curso de graduação em Direito e do programa de pós-graduação stricto sensu em direitos fundamentais da Universidade da Amazônia; Juiz Federal do Trabalho, titular da 11ª Vara de Belém (aprovado em 1º lugar); Idealizador, fundador e 1º presidente da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social (ABDSS, Cadeira nº 1), Acadêmico perpétuo da Academia Paraense de Letras (Cadeira nº 8), da Academia Paraense de Letras Jurídicas (Cadeira nº 18), da Academia Paraense de Jornalismo (Cadeira nº 29). Endereço para acessar este CV: https://lattes.cnpq.br/8276488915396482 .

## Introdução

Definiu-se como problema geral da pesquisa – Qual é o porquê (motivo) da proteção social na Agenda 20230? – e como problema específico – Qual é o problema da proteção sociedade brasileira?

A motivação ou justificativa desses problemas decorre do fato de que a própria Agenda 2030 das Nações Unidas admite que a proteção social universal não é eficiente, tanto que considera que "todas as pessoas devem desfrutar de um padrão básico de vida, inclusive por meio de sistemas de proteção social"246 – sistemas que garantam "um mundo com o acesso equitativo e universal à educação de qualidade em todos os níveis, aos cuidados de saúde e proteção social, onde o bem-estar físico, mental e social estão assegurados[247]".

Essa questão global, então, despertou o interesse acadêmico acerca da questão específica da proteção social brasileira, visto que - ao definir como objetivo 1 ("Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares"), as Nações Unidas oficialmente se comprometem contribuir para "implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030, atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis[248]". Ao assumir o compromisso de "implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequado", na prática, pode-se entender, por lógica, que as Nações Unidas reconhecem que os seus países-membros não possuem sistemas de proteção social adequados.

A temática central do artigo é, portanto, a necessidade de implementação da proteção social securitária por meio de sistemas de Estado que promovam o bem-estar físico, mental e social das pessoas. O objetivo finalístico é apresentar, sob o ponto de vista teórico, alternativas ou soluções para o problema da proteção social brasileira, ou – num sentido mais prático – para cuidar bem das pessoas, de verdade, como princípio humano.

[246]Confira na exposição de motivos dos 17 Objetivos da Agenda 2030 das Nações Unidas: "Transformando Nosso Mundo – A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável". Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel. Acesso em: mar. 2025.
[247]Idem,
[248]Ibidem.

Para o desenvolvimento da pesquisa, como metodologia científica, adotou-se a investigação de dados estatísticos oficiais acerca da proteção social mundial e brasileira, com pesquisas descritiva bibliográfica e analítica.

## 1. Por que uma cobertura universal de proteção social securitária?

O tópico vai abordar o problema da proteção social – seus fundamentos e princípios – na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU): Quais são os objetivos gerais e específicos, em termos globais, no que diz respeito à proteção social, dentre os 17 objetivos de Desenvolvimento Sustentável[249] e dentre as 169 metas, aprovados na conferência global da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em junho de 2012, no Rio de Janeiro.

Para essa tarefa, por critérios metodológicos, dividiu-se a abordagem em dois subtópicos: Qual é o porquê (motivo) da proteção social na Agenda 2030? E, o outro, sobre o desafio de cuidar bem das pessoas, de verdade, como princípio de humano.

[249]Os 17 objetivos de Desenvolvimento Sustentável ao milênio são os seguintes, conforme Agenda 2030: Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos Objetivo 8. Promover crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos Objetivo 9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos (*) Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global .para o desenvolvimento sustentável.. Nações Unidas (Brasil). Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel. Acesso em: fev. 2025

## 1.1. Qual é o porquê (motivo) da proteção social na Agenda 2030?

Recorde-se: o grande objetivo geral da Agenda 2030 da ONU[250], apresentado como agenda universal, é o "desenvolvimento sustentável do milênio", que deve ser provido, a partir de três objetivos mais específicos: (1) "concretizar os direitos humanos de todos", segundo, (2) "alcançar a igualdade de gênero" e, (3) "promover o empoderamento das mulheres e meninas", os quais precisam ser compreendidos e implementados de modo "integrados e indivisíveis " para sustentar e dar equilíbrio às três principais "dimensões do desenvolvimento sustentável, que são a econômica, a social e a ambiental."

A definição desses três objetivos mais específicos ao desenvolvimento sustentável permite interpretar que esses temas (direitos humanos de todos, igualdade de gênero e empoderamento das mulheres e meninas) constituem o grande problema da proteção social do milênio, na visão das Nações Unidas.

E por quê? Porque no próprio "Preâmbulo da Agenda 2030", as Nações Unidas admitem que ainda "não conseguiram alcançar" (ou resolver) – assim pode-se também dizer – as três dimensões do desenvolvimento sustentável (a econômica, a social e a ambiental) não atuam de modo organicamente coordenadas para o fim da justiça social global, tanto que a Agora 2030 recomenda que os objetivos precisam ser "integrados e indivisíveis" e somente assim "eles se constroem". Observemos:

> Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas que estamos anunciando hoje demonstram a escala e a ambição desta nova Agenda universal. Eles se constroem sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e concluirão o que estes não conseguiram alcançar. Eles buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas. Eles são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental.[251]

Por lógica, então, ao se propor "concretizar os direitos humanos de todos" como objetivo geral, isso representa o reconhecimento de que os direitos existem, mas ainda não foram concretizados como vivência realmente prática na plenitude – apesar de aprovados desde 1948 na Declaração Universal dos

[250]Nações Unidas (Brasil). Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel. Acesso em: fev, 2025.
[251]Preâmbulo da Agenda 2030. Nações Unidas (Brasil). Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel. Acesso em: Fev 2025.

Direitos Humanos – 252, e, da mesma forma, as questões relativas à "igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas."

Portento, as atuações isoladas, em termos globais, das três dimensões ao desenvolvimento sustentável (a econômica, a social e a ambiental) gera o problema da proteção social insuficiente.

Mas, de modo específico, qual o problema (o motivo) da proteção social securitária na Agenda 2030? As Nações Unidas se referem duas vezes sobre isso, no item "A nova Agenda" : uma, quando adverte ao "problema das doenças neglicenciadas " e, outra, quando se refere aos "problemas novos e emergentes."

E quais são as "doenças negligenciadas" e quais as suas causas na visão da Agenda 2030, que agravam o problema da proteção social global insuficiente? A própria Agenda 2030 responde: são as doenças transmissíveis e não transmissíveis.

Dentre as doenças transmissíveis são apontadas no item 3.3 da Agenda 2030: a AIDS, a tuberculose, a malária e as doenças tropicais – doenças que agenda universal se propõe a eliminar até 2030. Mas também é apontada a hepatite, que deve ser combatida, cuja transmissão ocorre pela água e pelos alimentos, sendo que, conforme a Organização Mundial de Saúde (OMS), são "200 doenças são causadas pela ingestão de alimentos contaminados com bactérias, vírus, parasitas ou substâncias químicas, como metais pesados"[253].

> Este crescente problema de saúde pública causa um impacto socioeconómico considerável, embora as pressões sobre os sistemas de saúde percam a produtividade e prejudiquem o turismo e o comércio. Estas doenças contribuem significativamente para o fardo global de doenças e mortalidade, afirma a OS, acrescetando ue as doenças transitidas por almentos "(...) Podem resultar de diversas formas de contaminação ambiental, incluindo poluição da água, do solo ou do ar, bem como armazenamento e processamento inseguro de alimentos.[254]

[252]UNICEF Brasil. A DUDF foi adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos . Acesso em: fev. 2025.

[253]https://www.who.int/health-topics/foodborne-diseases#tab=tab_1. Cf. Site da World Health Organization. Disponível em: . Acesso em: fev. 2025.

[254]Texto em inglês retirado do site da World Health Organization, site da OMS: "This growing public health problem causes considerable socioeconomic impact though strains on health-care systems lost productivity, and harming tourism and trade. These diseases contribute significantly

Além da hepatite, como doença transmissível, a Agenda 2030 refere-se "a outras"; porém, não as especificou. Mas, conforme a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS)[255], dentre essas "outras" doenças estão incluídas a malária, a dengue, a doença de chagas, a leishmaniose, a filariose linfática, a esquistossomose e a tracoma, que são doenças de maior importância epidemiológica, "porque são doenças crônicase que constituem sete das 10 principais causas de morte no mundo", de acordo com as Estimativas Globais de Saúde .

E conforme a Organização Mundial da Saúde, as 10 doenças prioritárias para pesquisa – como desafios globais, porque impactam o problema da proteção social securitária insuficiente e por falta de vacinas ou medicamentos eficientes – são o Vírus Nipah, o Vírus Hendra, a Febre hemorrágica da Crimeia-Congo, o Vírus ebola, o Vírus de Marburg, a Febre de Lassa, a Síndrome respiratória por coronavírus do Oriente Médio, a Síndrome respiratória aguda grave (SARS, na sigla em inglês), a Febre do Vale Rift, a Zika e a Doença X.[256]

Então, se estamos – e de fato estamos – diante do grande problema do milênio em termos de seguridade social (a proteção social insuficiente) , precisamos de uma solução correspondente, adequada e eficiente.

As respostas estão no item 73, da Agenda 2030: a cooperação internacional eficaz na realização desta Agenda, o compromisso em promover o intercâmbio de melhores práticas, aprendizagem mútua e a confiança mútua entre as nações. Veja-se:

> 73. Operando nos níveis nacional, regional e global, promoverá a prestação de contas aos nossos cidadãos, apoiará a cooperação internacional eficaz na realização desta Agenda e promoverá o intercâmbio de melhores práticas e aprendizagem mútua. Mobilizará apoio para superar os desafios compartilhados e identificará problemas novos e emergentes. Como esta é uma

to the global burden of disease and mortality."(...) They can result from several forms of environmental contamination including pollution in water, soil or air, as well as unsafe food storage and processing.". Disponível em: https://www.who.int/health-topics/foodborne-diseases#tab=tab_1. Acesso em: Fev. 2025.

[255] Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) / Disponível em: https://www.paho.org/pt/brasil. Acesso em: fev. 2025.

[256] BBC News Brasil publicou a referida relação anunciada pela OMS. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/geral-43420470. Acesso em: Fev 2025.

> Agenda universal, a confiança mútua e o entendimento entre todas as nações serão importantes.[257]

Observa-se, contudo, que as proposições são genéricas, à medida que não informam como se dará a "prestação de contas aos cidadãos"; não especifica os termos da "cooperação internacional" , nem define critérios ao "intercâmbio de melhores práticas e aprendizagem mútua".

Por outro lado, pode-se compreender que tais propósitos operativos sejam diretrizes, visto que a operacionalidade (ou implementação) será de responsabilidade dos governos nacionais, pois a Agenda 2030 se refere à operação "nos níveis nacional, regional e global", com o apoio logístico da ONU, a qual se compromete em mobilizar "apoio para superar os desafios compartilhados" e para identificar "problemas novos e emergentes."

Diante disso, a questão que se coloca é a seguinte: os governos nacionais estão aptos (preparados) para implementar essa proteção securitária com o objetivo de tornar a proteção social (aos seus respectivos nacionais) de forma suficiente e eficiente? E mais: os Estados nacionais realmente terão vontade política para melhorar seus sistemas de seguridade com vista à proteção social dos cidadãos?

O futuro (até 2030) nos apresentará as respostas, quando então também será o momento inclusive da avaliação se os objetivos e as metas da Agenda foram eficientes para – no particular da proteção social – torná-la realmente eficiente em termos locais, regionais e globais, portanto,i ndo além da propositura política.

## 1.2. Cuidar bem das pessoas, de verdade, como princípio humano

No tópico anterior, vimos o problema da proteção social global, suas causas a partir das questões conjunturais das três dimensões globais (economia social e ambiental), bem como vimos as consequências também globais que gera a proteção social insuficiente, diante das doenças transmissíveis e não transmissíveis que estão no centro da questão securitária global.

Agira, o objetivo deste tópico é identificar o que está sendo pensado pelos organismos internacionais oficiais para cuidar bem das pessoas, de verdade, como princípio humano.

---

[257] *Cf*. Agenda 2030. Nações Unidas (Brasil). Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel. Acesso em: fev. 2025.

Então, vou começar o tópico com a seguinte questão objetiva: o que fazer, de concreto, para combater as desigualdades sociais, promover, de verdade, justiça social e cuidar das pessoas com dignidade?

No livro "Sistema de Seguridade no Mundo (A dignidade humana está em primeiro lugar?)"[258] – obra coletiva da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social (ABDSS), um estudo científico global dos sistemas de seguridade, indispensável para todas as áreas de conhecimento – identificou-se que os países adotam distintos modelos de seguridade, notadamente em razão de suas particularidades socioeconômicas e políticas.

No caso brasileiro – os agentes políticos e a comunidade acadêmica bem o sabem, mas nem todos os brasileiros têm conhecimento – com a Constituição Federativa de 1988 foi criado o Sistema de seguridade Social para efetivar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, para isso definindo 7 (sete) objetivos gerais para garantir a proteção social[259].

O alinhamento destes 7 (sete) objetivos gerais são compreendidos e condizentes com os objetivos específicos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Portanto, todos esses objetivos (gerais e específicos) teoricamente são definidos para que as pessoas sejam bem cuidadas, como princípio humano.

Para essa finalidade, o objetivo (ou maior desafio) definido à saúde brasileira é reduzir "o risco de doença e de outros agravos" e, de modo

[258]O livro foi coordenado e organizado por mim, quando era o presidente da referida Academia, tendo sido lançado durante o I Congresso Nacional da ABDSS, realizado no mês de outubro de 2018, na cidade de Santarém, no Oeste do Pará, região do Baixo Amazonas. Na obra, conforme destaquei na sua descrição, "O leitor vai encontrar informações sobre a organização e evolução da proteção social nas Américas do Sul, Central e do Norte, na Europa, na Ásia e na Oceania. É um estudo científico global dos sistemas de seguridade, indispensável para todas as áreas de conhecimento.."

[259]*Cf.* Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social . VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

eficiente, garantir o "acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (...) mediante políticas sociais e econômicas", enquanto para a previdência é definido o objetivo da proteção social específica aos trabalhadores segurados diante dos riscos laborais, (acidentes do trabalho, doenças do trabalho, doenças profissionais, concausa, ouros agravos decorrentes do trabalho humano, incapacidade, pensão e aposentadorias).

E a assistência social – orientada por 6 (seis) objetivos específicos[260] – está encarregada para prestar, independentemente de contribuição à seguridade social, de cuidar bem das pessoas (garantir a proteção social) a quem dela necessitar.

Pode-se afirmar – e muitos já se escreveu sobre a Seguridade Social – que, enquanto estrutura teórica, a seguridade brasileira foi bem concebida para cuidar bem das pessoas.

No caso, implementar uma proteção social eficiente a tordos os brasileiros e para aqueles que, segundo destaquei no artigo científico "Dignidade Humana nos Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos"261, são destinatários dos mesmos direitos assegurados nos termos do § 3º do Art. 5º da Constituição Federativa de 1988, por força dos "ratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais".

No entanto, a questão principal repousa na ineficiência do sistema, pois "quase 90% dos brasileiros consideram a atenção à saúde péssima, ruim ou regula"262, o que revela, por consequência, que os direitos humanos

[260]*Cf.* Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; BIII - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei., VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

[261]O artigo foi publicado no livro Sistemas de Seguridade no Mundo. A dignidade humana está em primeiro lugar?, nas páginas 19-28, editado pela Ltr no ano de 2019.

[262]Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2018-06/para-89-dos-brasileiros-saude-e-considerada-pessima-ruim-ou-regular . Acesso em Mar. 2025.

fundamentais à saúde, à previdência e à assistência não estão sendo levados bem a sério no Brasil. Por outras palavras: as pessoas que depenem das prestações e benefícios desse sistema não estão recebendo os cuidados que merecem.

Em face do problema da proteção social securitária social global, a OMS prometeu implementar um Plano de Ação Global para vidas saudáveis e Bem-Estar para Todos (SDG3 GAP), cujo "objetivo é ajudar os países a acelerar o progresso nas metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionados com a saúde, através de um conjunto de compromissos para reforçar a colaboração entre as agências para tomar medidas conjuntas e fornecer um apoio mais coordenado e alinhado aos planos nacionais liderados e pertencentes aos países."[263]

Mas, o que prometem concretamente, como metas, a Agenda 2030 e a OMS, para tentar minorar os efeitos da falta de proteção social efciente e, assim, cuidar bem das pessoas, de verdade, como princípio humano?

No "Objetivo 10", Agenda 2030 e a OMS prometem "Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles", porque reconehcem as desigualdades econômicas e sociais entre as nações eentre seus povos.

A desiguldade social é, assim, apontada como um problema da peroteção social global, tanto que, concretamente, a Agenda 2030 e a OMS se compmetem em "Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade", até 2030, para:.

> 10.1 progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional
> 10.2 empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos,
> independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra, e para
> 10.3 Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de

[263] The Global Action Plan for Healthy Lives and Well-being for All (SDG3 GAP), . **ts goal** is to help countries accelerate progress on the health-related Sustainable Development Goals (SDGs) targets, through a set of commitments to strengthen collaboration across the agencies to take joint action and provide more coordinated and aligned support to country owned and led national plans and strategies. World Health Organization. Disponível em: https://www.who.int/initiatives/sdg3-global-action-plan. Acesso em: fev, 2025

> leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito[264]

Afirmando que "Ninguém deve ser deixado para trás", as Nações Unidas querem até 2023, concretamente, como princípio humanista, "aumentar a expectativa de vida para todos e reduzir a mortalidade neonatal, infantil e materna", planejando para isso "promover a saúde física e mental e o bem-estar" e, dessa modo, "alcançar a cobertura universal de saúde e acesso a cuidados de saúde de qualidade", conforme consta no item 26 da sua Agenda Universal.

Ao enfrentamento global das doenças transmissíveis e não transmissíveis, a Agenda 2030 quer que as nações se comprometam "em garantir o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, inclusive para o planeamento familiar, para a informação e para a educação."

Em complemento, são metas da Agenda 2030 para tornar a proteção social global securitária eficiente – além das políticas para garantir o trabalho humano, melhorar a educação, promover e garantir acesso sem travas aos sistemas de saúde:

> 3.4 Até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, e promover a saúde mental e o bem-estar
> 3.9 Até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo
> 3.b Apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de vacinas e medicamentos para as doenças transmissíveis e não transmissíveis, que afetam principalmente os países em desenvolvimento, proporcionar o acesso a medicamentos e vacinas essenciais a preços acessíveis, de acordo com a Declaração de Doha, que afirma o direito dos países em desenvolvimento de utilizarem plenamente as disposições do acordo TRIPS sobre flexibilidades para proteger a saúde pública e, em particular, proporcionar o acesso a medicamentos para todos".[265]

[264]Nações Unidas (Brasil). Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel. Acesso em: mar. 2025
[265]Nações Unidas (Brasil). Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel. Acesso em: fev. 2025

As metas estão colocadas. E bem colocadas. Falta a vontade política para levar a sério o problema social e para a implementação das metas definidas pela Organização Mundial de Saúde, pois cuidar bem das pessoas importar em levar a sério o princípio da proteção social, sem o que não haverá o implemento dos objetivos do bem-estar e da justiça sociais.

## 2. O problema da proteção social brasileira

Tenhamos sempre em mente, nas ocasiões em que formos tratar da proteção social, sobre direitos humanos, acerca da governança ética do agente público e sobre direitos e deveres do Estado e dos cidadãos, que, por critério pedagógico, os títulos organizam e apresentam os fundamentos relativos ao Estado Democrático de Direitos e os princípios fundamentais relativos à pessoa humana , enquanto que os Capítulos enumeram (mas não de forma taxativa) os direitos sociais fundamentais e deveres individuais e coletivos, os direitos civis e políticos , a organização política e administrativa do Estado com a definição de princípios e objetivos para as ordens econômica, financeira e social.

Essa "espinha dorsal" é concebida para que o Estado consiga implementar suas metas e objetivos, a toda hora, com o olhar centrado no espírito teleológico da Constituição que, no caso do Brasil, está resumido no Preâmbulo da Constituição de 1988, qual seja, construir uma "sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias."

### 2.1. E qual é o problema da proteção social brasileira?

Quando fala-se em "problema", quer-se dizer que se trata de uma circunstância ou questão, cuja resolução é difícil ou muito difícil. E quando se fala em "problema da proteção social brasileira", isso significa que o Estado (enquanto pessoa jurídica de direito público internacional), que o país (enquanto área delimitada geopoliticamente) e que a Nação (enquanto povo ou coletividade) têm um sério ou grave desafio a identificar, a enfrentar e a resolver, não como medida paliativa, mas em caráter definitivo.

É precisamente esse o objeto de estudo (ou investigação) deste tópico: saber qual é o problema da proteção social brasileira e, a partir disso, apresentar proposições que – ainda que sejam do ponto de vista acadêmico –

possam contribuir para as reflexões aos encarregados da elaboração das leis e responsáveis pela implementação ética das políticas públicas.

Antes, é preciso saber porque tanto se fala em proteção social no Brasil como um princípio e não como objetivo, cuja finalidade indica que tê-la como objetivo seria a forma mais correta quando se tem em conta que o Estado tem compromisso republicanos com o País e com as Nação.

E por quê? Porque, por objetivo, entende-se aquilo que o Estado tem como propósito fundamental para o povo (e deseja alcançar ou realizar) em razão dos princípios que venha a definir para a implementação interna das políticas socioeconômicas, a partir da primazia da dignidade humana (que é um dos fundamentos do Estado, nos termos do inciso II I do Art. 1º da Constituição Federativa de 1988) e, ainda, para estabelecer as relações internacionais com outros entes internacionais, por exemplo, guiado pelo princípio da "prevalência dos direitos humanos" (Art. 4º, II, Constituição Federativa vigente) que é universal .

Qualquer Estado Democrático de Direito – que leve muito a sério a dignidade humana (enquanto fundamento da respectiva República), e a prevalência dos direitos humanos(como princípio), portanto, que não os utilizem para sustentar narrativas político ideológicas divisionistas – certamente cuidará e implementará as políticas de proteção social destinada ao povo.

A doutrina clássica – aquilo que é reconhecidamente tradicional por sua aceitação como conhecimento consolidado e relevante por sua universalidade – sempre acentua que, por força desse fundamento republicano (dignidade humana) e desse princípio (prevalência dos direitos humanos), que, à Constituição Federativa de 1988, foram consagradas as naturezas protecionista e garantista, relativas aos direitos e garantias fundamentais.

Mas, devido à dinâmica das relações sociais, as quais sempre exigem ampliações de direitos e garantias correspondentes, a Constituição possui um "espírito" aberto para as novas possibilidades protetivas à pessoa humana, conforme as necessidades, conforme previsto no o § 2º do Art. 5º, o qual não exclui a adoção futura de "outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais", relativos à matéria de direitos humanos, "em que a República Federativa do Brasil seja parte".

Então, observem bem: por princípio republicano, a proteção social que a Constituição de 1988 quer promover, no plano interno, tem por pressuposto a

instituição de um "Estado Democrático". Em segundo lugar, define que as bases fundamentais do almejado "Estado Democrático" devem ser o efetivo (e não retórico) exercício dos direitos sociais e individuais, a real garantia das liberdades, a certeza da segurança, a promoção do bem-estar, o implemento do desenvolvimento, a garantia da igualdade e o gozo da justiça social. E, por terceiro, o "Estado Democrático" tem por objetivo construir "uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida com a solução pacífica das controvérsias".

O que temos, por conseguinte, é uma promessa constitucional. Mas, uma promessa que quer dizer o seguinte: a proteção social não prescinde da existência do Estado Democrata, não pode existir sem as garantias ao exercício desses direitos e, também como consequência, não poderá ser implementada fora de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social, no bem-estar e na justiça sociais. Para tudo isso são definidas as garantias e direitos sociais fundamentais com natureza garantista e protecionistas. Cabem aqui duas perguntas consequencialistas: Garantistas do que? E protecionistas do que?

Garantistas do que? De que haverá o efetivo exercício dos respectivos direitos e garantias fundamentais enunciados (e de outros novos que poderão ser reconheci-os) e quanto à garantia de que haverá governança ética na administração dos recursos públicos, que serão definidos e, portanto, que devem ser aplicados sem desvios de finalidade.

E quem é o garantista? O prometido Estado Democrático, conforme pode-se identificar nos artigos 196 e 203 da Constituição Federativa de 1988, apenas para citar dois exemplos, dentro da nossa temática de estudo.

Quanto à proteção social através do direito de todos à saúde:

> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.[266]

Concretamente, o direito à saúde deve ser universal e igualitário, para a redução do risco de doença e de outros agravos – objetivo geral destinado à Seguridade Social – sem o qual não será possível construir a sociedade do

[266]Confira na Constituição Federativa vigente, na Seção II, do Capítulo II, da Seguridade Social.

bem-estar e de justiça sociais do prometido Estado Democrático, o qual tem o papel de garantir o acesso universal, através das transparentes e concretas políticas sociais e econômicas.

Sempre será oportuno reafirmar, portanto, que a proteção social brasileira, por intermédio da saúde como direito de todos e dever garantista do Estado, não será efetiva se não for garantido o acesso universal e igualitário, nem se houver desvios dos recursos públicos, do que também restará a corrosão ética da proteção social enquanto objetivo do próprio Estado e como direito da Nação brasileira.

Quanto à proteção social por intermédio da assistência social:

> Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.[267]

A "garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família", está diretamente relacionada aos objetivos fundamentais previstos no Art. 4º, incisos I e III da Constituição Federativa vigente: "Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; e III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais".

A proteção social que é almejada, através da assistência social, representa um gesto concreto de solidariedade socioeconômica da sociedade (que contribui com custeio, através do pagamento de impostos diretos e indiretos) para reduzir as desigualdades sociais, construir uma sociedade livre e justa, pois – enquanto a sociedade não alcançar o patamar digno de igualdade e de – não haverá justiça social.

Nessa perspectiva, a natureza garantista dos direitos fundamentais pretende evitar que ocorram desvios corruptivos daquilo que foi prometido como proteção social.

Vamos à segunda questão: E a natureza protecionista, a que se refere?

[267]Confira na Constituição Federativa vigente, na Seção II, do Capítulo II, da Seguridade Social.

Quando refletirmos sobre o caráter protecionista da Constituição Federativa de 1988, o fundamento é a natureza cogente dos direitos e garantias fundamentais na referida Constituição, como é possível identificar em diversos artigos, por exemplo:

> no Art. 5º, VI (inviolabilidade e proteção à liberdade de consciência e de crença); no Art. 5º, XXVIII, aliena "A" (proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução da imagem e voz humanas): no Art. 5º, XXIX (proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos); no Art. 5º, LXXIX (direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais); no Art. 6º (proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados); no Art. 5º, X (proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa); no Art. 7º, XX (proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos) e no Art. 7º, XXVII (proteção em face da automação).

E outro fundamento ao protecionismo é o dever político da União, que é de ordem pública. Em decorrência desse caráter pluralista, a Constituição promete a proteção, nos seguintes artigos, dentre outros:

> no Art. 21, XXVI (proteção e o tratamento de dados pessoais); no Art. XXX (proteção e tratamento de dados pessoais.); no Art. 23, II (proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;); no Art. 24, VI ( proteção do meio ambiente e controle da poluição); no Art. 23, VII (proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico); no Art. 24, XII (previdência social, proteção e defesa da saúde); no Art. 24, XIV ( proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência) e no Art. 24, XV (proteção à infância e à juventude).

No âmbito judicial trabalhista, como competência jurisdicional, no § 2º do Art. 114, a Constituição exige o "respeito as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente", sendo que ao Ministério Público compete, conforme Art. 128, III, "promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos".

A natureza protecionista, observe-se bem isso, como principal e última perspectiva, visa salvaguardar os valores inerentes à dignidade humana, os

quais somente poderão ser vivenciados se realmente forem observados e respeitados por todos.

Especificamente quando à proteção social, no que se refere à saúde e ao meio ambiente do trabalho, a Constituição oferece a proteção:

> No Art. 197 (garantia da saúde como dirito de todos, dever do Estado e proteção e recuperação.); no Art. 220, VIII ( colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho); no Art. 201, II ( A previdência social, proteção à maternidade, especialmente à gesta-te); no Art. 201, III ( proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário); Art. 203, I (a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

Interessam em particular, como critério de penitência restrita ao artigo, o caráter protecionista em relação à proteção social, por meio dos direitos sociais fundamentais à saúde, à previdência e à assistência:

No Art. 197 (garantia da saúde como dirito de todos) é dever do Estado proteger a saúde do provo. No Art. 220, VIII, o Estado deve adotar medidas para proteger o meio ambiente, nele compreendido o do trabalho, mas, também dever de proteção é toda a sociedade. No Art. 201, II e III , a previdência social, mediante contribuições, observado o equilíbrio financeiro e atuarial, objetiva a proteção à maternidade, especialmente à gesta-te, e ao trabalhador em situação de desemprego involuntário, além de outras prestações e benefícios ao segurados e aos dependentes. E no que se refere à assistência social, o Art. 203, I, da Constituição garante a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

Com efeito, se a Constituição reconhece diversos direitos e garantias fundamentais para a promoção da proteção social, se a Constituição admite a possibilidade ampliativa quanto a outros direitos e princípios protetivos em matéria de direitos humanos, contudo, se tais direitos e garantias não são implementados concretamente, o problema da proteção social brasileira não é, em si, a falta de reconhecimento de direitos, mas é, verdadeira e lamentavelmente, a falta de efetividade (ou vivência prática) desses direitos garantistas e protecionistas.

A inefetividade, isto é, a falta de proteção social eficiente e de qualidade – recordemos os problemas da proteção social apontados no item "1.1. Qual é o porquê (motivo) da proteção social na Agenda 20230?" e no item " 1.2. Cuidar bem das pessoas, de verdade, como princípio humano" – autoriza fazer

a seguinte afirmação: os direitos sociais e as garantias individuais e coletivas, embora declarados com a moldura de direitos fundamentais para a proteção, não passam de dogmas ou quase dogmas constitucionais sem sentido prático à vida das pessoas.

Então, onde reside o problema? A resposta, sem narrativa ideológica, mas com profunda visão humanista, é simples e objetiva: o problema da proteção social brasileira insuficiente e ineficiente reside na violação direta da Constituição por aquele gestor público que ainda não compreendeu – ou se compreendeu, faz pouco caso – que é dever do Estado, por seus agentes políticos, "assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos".

Veja-se: o exercício real desses direitos, corresponde à efetividade necessária e irrelevável para o objetivo maior do Estado Democrático, que é a construção de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos.

## 2.2. E qual é a alternativa ao problema da proteção social brasileira?

A resposta, embora aparentemente apresente-se como complexa, pode ser simples. Primeiro, a burocracia estatal precisa acabar e ser eficiente; segundo, as narrativas políticas que destroem os direitos sociais fundamentais precisam ser eliminadas. Mas também vislumbro a adoção de algumas medidas práticas:

Primeiro, é preciso reconhecer que as estruturas públicas desatinadas à atenção à saúde e à assistência social não são ágeis e são deficientes quanto à cobertura e acesso universais prometidos e garantidos pela Constituição. Reconhecer esse problema – que é notório nas áreas rurais, nas reservas indígenas e nas áreas mais afetadas dos centros urbanos – já será um primeiro passo muito nobre por parte do gestor público.

Se o ente público quer saber a verdade diretamente do povo sobre a qualidade e sobre a eficiência desses serviços de proteção social, então, que converse com o provo e dele obterá a resposta verdadeira. Se o gestor público quer saber a verdade, faça-se passar (não apenas uma vez, mas várias vezes) por um do povo e busque os atendimentos de saúde e da assistência social nas unidades mais afastadas dos centros urbanos desenvolvidos, pois, certamente, irá constatar a precariedade na estrutura e na prestação dos serviços.

Em segundo lugar, é necessária a revisão das estruturas e do modo de operacionalidade do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para que os atendimentos alcancem com imediatidade, qualidade e eficiência, lá na origem, as pessoas realmente carentes e necessitadas, evitando-se burlas ou fraudes ao sistema.

Por terceiro, mas cuja medida deve ser encarada como tão urgente, quanto necessária, esse pouco caso em face da vontade normativa d Constituição – no que se refere à implementação da proteção social eficiente e de qualidade na saúde pública e na assistência social – invoca a responsabilização judicial do gestor público que, comprovadamente, promove os desvios de finalidade dos recursos públicos destinados à efetividade da proteção social brasileira.

Com efeito, essas são respostas objetivas que ajudariam enormemente na implementação da gestão eficiente, com governança e compliance dos recursos públicos definidos à proteção social para ser prestada através da saúde e da assistência social.

E, por último, sob a perspectiva da ampliação de direitos, encerro este trabalho, reiterando – dada a sua plena atualidade, atemporalidade e universalidade – os "10 mandamentos", para a ampliação de sistemas de saúde, que formulei e apresentei à comunidade acadêmica internacional no artigo científico denominado "Proteção do Direito Social à Saúde: Uma Condição de Igualdade da Pessoa Humana (em inglês: "Protection of the right to health social: equality condition of the human person", publicado originalmente na Revista CONSINTER Internacional de Direito[268]

> 3.1. Os 10 Mandamentos dos Direitos Sociais e Igualdade
> A) Toda pessoa humana, sem quaisquer discriminações, tem pleno direito ao bem-estar material e espiritual, para o desenvolvimento integral da vida digna.
> B) A toda pessoa humana são reconhecidos direitos e garantias fundamentais como condição indispensável ao exercício concreto da cidadania. A violação aos direitos sociais da igualdade da pessoa humana importa na indenização por perdas e danos à vítima da violação.
> C) Todo Estado é obrigado a construir uma sociedade livre das desigualdades sociais e de gênero, justa na distribuição de

[268] Publicação Oficial do Conselho Internacional de Estudos Contemporâneos em Pós-Graduação. ISSN 2183-9522 (online) e versão impressa 2016, 323-350 SSN 2183-6396.

> riquezas e bens essenciais à vida e solidária na cooperação internacional entre os povos para o progresso da humanidade.
> D) É obrigação de todo Estado garantir, por todos os meios e as formas democráticas, o pleno exercício dos direitos fundamentais sociais, econômicos, políticos e culturais da pessoa humana. Toda pessoa tem deveres pela preservação do bem comum e pela observância dos direitos e garantias fundamentais do semelhante.
> E) É dever inescusável de cada Estado eliminar todas as formas de restrições econômicas, sociais e normativas que impeçam o exercício pleno aos direitos da igualdade humana.
> F) É dever de cada Estado, em cooperação internacional, implementar ações afirmativas à efetivação dos direitos de igualdade, por meio do acesso pleno ao trabalho, à saúde, à previdência e à assistência social.
> G) Nenhum ato de Estado, nem de qualquer pessoa, pode violar os direitos fundamentais. Ninguém será privado do exercício dos direitos fundamentais e nenhum Estado pode omitir-se à efetivação desses direitos, sendo punível tal conduta, porque os direitos fundamentais são direitos humanos invioláveis.
> H) É dever de cada Estado limplementar um sistema de proteção judicial simples, célere, gratuito e eficiente para proteger o respeito dos direitos humanos fundamentais e sancionar pecuniariamente o infrator.
> I) Constituem crimes a corrupção econômica, a corrupção política, a corrupção jurídica e a corrupção judicial contra a efetivação dos direitos da igualdade humana, punível com sanções morais e civis.
> J) Constitui crime de responsabilidade os atos do agente do Estado que atentem contra o exercício dos direitos sociais fundamentais ao trabalho, à saúde, à previdência e à assistência social, e contra o gozo dos direitos políticos, econômicos e culturais.[269]

A reapresentação desses "10 mandamentos" para a efetividade do direito à saúde eficiente e de qualidade não quer ficar no plano das ideias, pois afirma-se que é a sincera expressão de um brasileiro que gostaria de ver a Constituição ser realmente respeitada e, no particular da proteção social, vê-la efetivamente produzindo os seus resultados, mas, sem narrativas políticas de qualquer viés ideológico como moeda de troca.

[269]MORAIS, Océlio JC. Proteção do Direito Social à Saúde: Uma Condição de Igualdade da Pessoa Humana' . Revista Internacional CONSINTER de Direito: 2016, p. 350.

## 3. Conclusões

O capítulo apresenta as seguintes conclusões:

(1) O problema da proteção social brasileira não é a lacuna de lei, mas diz respeito à estrutura e à gestão dos recursos públicos, o que torna a proteção social ineficiente e precária, notadamente nas áreas rurais, nas reservas indígenas e nas localidades mais distantes dos centros urbanos desenvolvidos. Com isso, as pessoas realmente necessitadas que depenem das prestações e benefícios desse sistema não estão recebendo os cuidados que merecem.

(2) A ineficiência e a insuficiência da proteção social brasileira decorrem da falta de respeito à dignidade humana, quando não são levados bem a sério os fundamentos, aos objetivos e aos princípios da Constituição.

(3) Propõe-se, para o enfrentamento do problema, a responsabilização judicial do gestor público que desvia a finalidade da proteção social; propõe-se a revisão estrutural do SUS e do SUAS para sejam eficientes e atendam aos objetivos da proteção social nos locais afastados dos centros urbanos e nas áreas rurais. Apresentam-se os 10 mandamentos para a efetividade do sistema de saúde como básico para a proteção social eficiente e de qualidade.

(4) Endossa-se, porque realmente são oportunos e inadiáveis, os seguintes objetivos sustentáveis da Agenda 2040 da ONU para a proteção social mundial, os quais têm plena pertinência à realidade brasileira, por exemplo:

(4.1.) o objetivo de "Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares", incluindo metas específicas para garantir uma proteção social universal, abrangendo desde a segurança alimentar até a inclusão econômica e a proteção de grupos vulneráveis;

(4.2.) e, quanto às metas e às ações específicas, também relacionadas à proteção social universal, destacam-se: (a) **"**Cobertura Universal de Proteção Social"; (b) "Garantir que todas as pessoas, especialmente as mais vulneráveis, tenham acesso a sistemas de proteção social adequados, como seguros de saúde, aposentadorias e benefícios para desempregados". (c) "Aumentar o Acesso ao Emprego e Condições de Trabalho Decentes"**:**

Reafirma-se, conclusivamente, que pensar e implementar a proteção social, para cuidar bem das pessoas, também exige ou envolve, conforme destacado pela Agenda 2030 das Nações Unidas. “a criação de oportunidades para uma economia inclusiva, em que todas as pessoas possam ter empregos dignos e condições adequadas de trabalho, promovendo a redução das desigualdades econômicas”. Com isso, estar-se-á dando passos coerentes e concretos para a **r**edução da desigualdade social e econômica, o que equivale proporcionar, nos termos dos compromissos da Agenda 2030, o “compromisso global de fortalecer os sistemas de proteção social e garantir que todos, independentemente de sua origem, tenham acesso a uma rede de segurança e possam viver com dignidade”.

## 4. Referências


Na doutrina:

MORAIS, Océlio J C. **Inclusão Previdenciária, uma questão de proteção social**. São Paulo. Ltr, 2016.

_____. “Proteção do Direito Social à Saúde: Uma Condição de Igualdade da Pessoa Humana' . **Revista Internacional CONSINTER de Direito**, 2016, p. , 323-350 . Qualis A 3.

_____. “Dignidade Humana nos Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos.”, In **Sistema de Seguridade no Mundo. A dignidade humana está em primeiro lugar?** (Publicação coletiva da Academia Brasileira de Seguridade Social – ABDSS), coordenada e organizada por Océlio de Jesús C. Morais. São Paulo: 2018.

_____. O trabalho tecnológico desafia um novo fundamento ao direito do trabalho?.133. In **Seguridade social na** A**mérica latina**: desafios no século XXI. (Publicação coletiva da Academia Brasileira de Seguridade Social – ABDSS), coordenada e organizada por Océlio de Jesús C. Morais. Curitiba, 2022 2022, p. 133-138.

Em documentos oficiais:

ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas. ONU. Brasil. **Agenda 2030**. Nações Unidas (Brasil). Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel. Acesso em: mar. 2025.

UNICEF. Brasil. **UNICEF Brasil**. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos . Acesso em: Mar. 2025.

WORLD Health Organization. **Doenças mundiais**. Disponível em: https://www.who.int/health-topics/foodborne-diseases#tab=tab_1. Acesso em: fev. 2025.

WORLD Health Oranization. **Global Action Plan for Healthy Lives and Well-being for All**. Disponível em: https://www.who.int/initiatives/sdg3-global-action-plan. Acesso em: fev. 2025

# Capítulo 10

# Tributação de dados e de robôs ante a necessidade de financiamento da seguridade social

Paulo Cesar Baria de Castilho[270]

**Resumo:** O presente trabalho teve como objetivo analisar a necessidade de tributação da economia global baseada na tecnologia utilizada pelas Bigs Techs, que coletam dados e informações de brasileiros e os transformam em objeto de mercancia. Como resultado, sugere formas de aumento da tributação de contribuição social já existente, baseada na redução de empregados pelo uso da tecnologia, bem como a criação de novo imposto sobre os dados e informações coletadas como necessários ao financiamento da Seguridade Social. A metodologia científica utilizada neste artigo foi a revisão bibliográfica da pesquisa encontrada sobre o tema.

**Palavras-Chave:** Tributação das Bigs Techs. Imposto sobre dados e informação. Financiamento da Seguridade Social.

**Sumário:** Introdução. 1. Economia em tempos líquidos. 1.1. Os combalidos cofres previdenciários: causas. 2. Teoria econômica da tributação. 3. A dificuldade da tributação das atividades da "nuvem". 3.1. Aspecto territorial de um novo tributo da informação e coleta de dados. 4. Competência tributária residual da União. 5. Tributação dos robôs –ou imposto de automação. 6. Tributação de dados e da informação. Conclusão. Referências.

[270] Advogado. Mestre em Direito Tributário e Doutor em Direito do Trabalho pela PUC-SP. Pós-doutor em Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Portugal. Titular da cadeira n. 5, da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social – ABDSS. Endereço eletrônico: paulobaria@fadac.com.br. Lattes: < http://lattes.cnpq.br/7468716424831531 >.

## Introdução

*Non olet!*[271] Foi assim que o imperador romano respondeu ao seu filho Tito, quando este lhe perguntou se não era imoral cobrar tributo pelo uso das latrinas romanas como ele havia determinado. Vespasiano pegou uma moeda de ouro, cheirou e disse: *Dinheiro não tem cheiro.* Com essas e outras, ele foi o responsável por uma eficaz administração econômica, com um aumento significativo da receita tributária anual, que permitiu, dentre outros feitos, iniciar a construção do Coliseu[272], cujas ruínas atuais são responsáveis pelo maior movimento turístico do mundo e, assim, continua gerando receitas para Roma.

A Seguridade Social, segundo o governo, tem apresentado déficits anuais constantes, em que pese todas as "reformas" legislativas promovidas nos últimos anos para garantir a sanidade financeira do sistema, que precisa de recursos, devendo buscar novas fontes de custeio.

A chamada Revolução 4.0, com a adoção de tecnologia de ponta que dispensa a mão de obra humana e aumenta o desemprego, tem sido apontada como uma das causas da diminuição de receitas para a previdência social. Nesse cenário, apresenta-se também a chamada Pejotização na seara trabalhista, com as bençãos do Supremo Tribunal Federal na aplicação equivocada e antijurídica do Tema 725 (Terceirização), responsável por tornar "optativo" o registro em Carteira de Trabalho[273] e, consequentemente, diminuir ainda mais a receita tributária destinada à Seguridade Social.

A verdade é que o Capitalismo Tecnológico não tem ideologia social e, muito menos, ufanismo nacionalista. Ele apenas visa lucro, assim como suas demais variantes (Capitalismo Financeiro etc.). Ele se utiliza da ideologia reinante para tirar proveito que atenda aos seus interesses. As consequências

[271] A frase do imperador romano vespasiano foi a inspiração da regra tributária chamada de *pecunia non olet,* ou seja, a de que *o dinheiro não tem cheiro* e autoriza o Estado a tributar rendimentos independentemente se sua fonte é lícita ou moral, como é o caso do jogo do bicho, por exemplo. A autorização legal no Brasil está inserida no art. 118 do Código Tributário Nacional – CTN e já foi ratificada por decisão do Supremo Tribunal Federal (HC 92.240/SP. Rel. Min. Dias Toffoli, 23.8.2011).

[272] PORTO EDITORA – *Vespasiano* na Infopédia. Porto: Porto Editora. Disponível em: < https://www.infopedia.pt/$vespasiano >. Acesso em: 30 de dezembro de 2024.

[273] CASAGRANDE, Cássio. *Pejotização: STF ultrapassou portal do inferno e não consegue retornar.* Jornal Eletrônico JOTA. Publicado em 18 de junho de 2024. Disponível em: < https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/o-mundo-fora-dos-autos/pejotizacao-stf-ultrapassou-portal-do-inferno-e-nao-consegue-retornar >. Acesso em: 25 de janeiro de 2025.

econômicas benéficas das descobertas inovadoras são revertidas para os empresários e investidores, e a sociedade que contabilize os prejuízos sociais. Essa é a lógica reinante há muito tempo.[274]

No recorte do presente trabalho, será analisada a possibilidade de aumento de contribuição social já existente e criação de um novo tributo como real possibilidade de aumento de receitas tributárias destinadas à Seguridade Social.

A metodologia científica de pesquisa utilizada neste artigo foi a revisão bibliográfica encontrada sobre o assunto.

## 1. Economia em tempos líquidos

É evidente que a sociedade evoluiu ao longo do tempo e a atividade econômica acompanhou esse processo. Os reveses criados pela destruição criativa intrínseca ao capitalismo continuam válidos para estes novos tempos, que é uma forma de autodepuração do próprio sistema econômico. Uns nascem, outros morrem.

No capitalismo há uma força destruindo incessantemente a estrutura antiga, criando da mesma forma a nova. *Esse processo de destruição criativa é o fato essencial do capitalismo.*[275]

Nesse sentido, as novas tecnologias fazem parte desse processo disruptivo do capitalismo, que se amolda com certa rapidez às novas situações, criando novas estruturas nessas empresas camaleônicas.[276] Evidente que essas mudanças resultam em alterações no mercado de trabalho e, por consequência, na Previdência Social.

Essa volatilidade do mercado, em razão das novas tecnologias e a mudança de um mundo físico para um que é líquido, também foi tratada com acuidade por Zygmunt Bauman[277]: *Tendo se livrado do entulho do maquinário*

[274] FORD, Martin. *Os robôs e o futuro do emprego.* Tradução: Cláudia Gerpe Duarte. 1ª ed. Rio de Janeiro: Best Business, 2019, p. 10.
[275] SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia.* Tradução de Luiz Antonio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora da UNESP, 2017, p. 120.
[276] CASTELO, Jorge Pinheiro. *O Direito do Trabalho Líquido. O negociado sobre o legislado, a terceirização e o contrato de curto prazo na sociedade moderna líquida.* São Paulo: Editora LTr, 2017, p. 47.
[277] BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida.* Trad. Plínio Dent-zien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001, p. 189.

*volumoso e das enormes equipes de fábrica, o capital viaja leve, apenas com a bagagem de mão – pasta, computador portátil e telefone celular.*

Assim, com um apertar de teclas no computador, o capital passeia livre pelo mundo. Sai do Brasil e vai para um paraíso fiscal qualquer em questão de segundos, sem muitas cerimônias, em busca de investimentos que forneçam lucro rápido ao capital investido.

Essa voracidade do capital precisa ser combatida para se evitar danos sociais maiores.

## 1.1 Os combalidos cofres previdenciários: causas

Tornou-se um *hit* afirmar que a Seguridade Social, especialmente o Sistema Previdenciário, estão falidos e precisam de eternas reformas liberais, até que todos sejam obrigados a adquirir previdência privada e o plano de saúde, libertando-se o Estado dessa função essencial à sua população.

No entanto, é bom lembrar que a Constituição da República determina que os entes federados devem injetar dinheiro do orçamento para Seguridade Social, conforme preconiza o art. 195, *caput,* da Carta Magna brasileira. O sistema não deve contar apenas e tão somente com as contribuições sociais. O montante para sustentar a Seguridade Social deve vir de toda a sociedade, incluindo aí outras receitas tributárias derivadas, como os impostos já existentes.

Aliado a isso, o Governo Federal promove renúncia fiscal na ordem de mais de 266 bilhões de reais anuais[278], o que também é uma forma de desviar dinheiro destinado à Seguridade Social. Assim não há cofre previdenciário que resista. Veja que não seria necessário criar nenhum novo tributo. Bastaria encerrar o processo de renúncia fiscal, pois o déficit do Regime Geral da Previdência representa apenas 10% (dez por cento) desse valor, uma vez que estimado em 26,2 bilhões de reais até setembro de 2024.[279]

---

[278] FUENTES, Patrick. *Renúncias fiscais quase triplicam em cinco anos e devem bater mais de R$ 266 bi em 2025. CNN BRASIL.* Publicado em 25 de outubro de 2024. Disponível em: < https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/renuncias-fiscais-quase-triplicam-em-cinco-anos-e-devem-bater-mais-de-r-266-bi-em-2025/ >. Acesso em: 5 de janeiro de 2025.

[279] MATTOS, Fábio. *Rombo da Previdência chega a R$ 26,2 bilhões em setembro, quase 20% de alta em 1 ano*. Publicado em 7 de novembro de 2024. Disponível em: < https://www.infomoney.com.br/politica/rombo-da-previdencia-chega-a-r-262-bilhoes-em-setembro-quase-20-de-alta-em-1-ano/#:~:text=Rombo%20da%20Previd%C3%AAncia%20chega%20a,de%20alta%20em%201%20ano >. Acesso: 5 de janeiro de 2025.

O fato dos entes federados, em especial a União, não injetar dinheiro suficiente de seu orçamento próprio na Seguridade Social como determina a Constituição da República (art. 154, inciso I), bem como a renúncia fiscal levada a efeito para "agradar" classes empresariais específicas, faz com que a receita seja sempre insuficiente para atender às demandas sociais de um país em desenvolvimento.

## 2. Teoria econômica da tributação

Parafraseando Nelson Rodrigues, um dos mais influentes dramaturgos brasileiros, em uma de suas geniais peças teatrais, é de se dizer que: *Toda riqueza será tributada*.[280] Vale dizer: todo signo presuntivo de riqueza deve contribuir para a arrecadação do Estado.

Na antiguidade, a terra – propriedade – era o bem mais valioso. Na Era Moderna, eram as fábricas e suas máquinas. No Pós-Modernismo do século XXI, os dados serão os ativos mais importantes e valiosos das empresas. Com isso, os Estados terão que inventar novos tributos a partir da nova realidade econômica,[281] visto que *Novas ferramentas criam novas sociedades*.[282] E novas sociedades precisam de novas leis, de regulação social e tributária.

A teoria da tributação prega que toda atividade econômica deve ser tributada. Onde há sinais presuntivos de riqueza[283] deve haver a contrapartida social por meio do pagamento dos tributos.

É óbvio que isso deve ser feito sem impedir a atividade econômica lícita. *Na metáfora do simplório Cesar, não mata a ovelha, tosquia-a, o que em linguagem moderna equivale a não matar a galinha dos ovos de ouro*.[284]

Ninguém gosta de pagar tributo, mas para viver em sociedade há um custo e isso é assim no mundo inteiro, mesmo nos países nórdicos, considerados os mais solidários e avançados social e economicamente. É próprio da natureza humana. Raras são as associações civis que sobrevivem apenas da contribuição da consciência voluntária de cada cidadão, isoladamente considerado. O indivíduo, de natureza egoísta, se preocupa, antes de tudo, consigo mesmo. Isso

---

[280] RODRIGUES, Nelson. *Toda a nudez será castigada.* São Paulo: Saraiva de Bolso, 2014.
[281] HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21.* Tradução Paulo Geiger. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 25 e 107.
[282] ASHTON, Kevin. *A história secreta da criatividade.* Trad. Alves Calado. Rio de Janeiro: Sextante, 2016, p. 145.
[283] BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário.* 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1972, p. 458 e seguintes.
[284] SIDOU, J.M. Othon. *A natureza social do tributo.* 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 17.

é fruto também do Humanismo, do Iluminismo e da Reforma Protestante[285], movimentos que colocaram o homem como centro do mundo. Isso o tornou cada vez mais individualista. E em uma sociedade líquida, isso se revela com muito mais clareza.

Pagar tributo significa transferir parte da propriedade privada de alguém aos cofres públicos. E isso não agrada a maioria das pessoas normais. O homem médio vê isso apenas como um "mal necessário". Mas se puder esquivar-se dele, obviamente o fará.

Esse pensamento está embutido na famosa frase dita por Margaret Thatcher, a ultraliberal primeira-ministra do Reino Unido: *Não existe essa coisa chamada sociedade*. [286] No seu dizer: *É cada um por si e Deus por todos*, como diz o jargão popular brasileiro.

Se antes, no mundo sólido fordista, o que tinha valor econômico era a planta industrial e as máquinas, agora no mundo líquido o que tem valor são os dados – informações –, coletados gratuitamente na rede mundial de computadores, mas que são vendidos a preço de ouro para a sociedade.

A verdade é que *Os Estados têm milhares de anos de experiência na tributação de dinheiro. Mas não sabem como tributar informações*.[287] A sociedade está apenas engatinhando nesse tema e os primeiros passos devem dar o norte do futuro da tributação nas nuvens.

## 3. A dificuldade da tributação das atividades da "nuvem"

São inúmeras as dificuldades que se apresentam quando se trata de tributar as atividades do Capitalismo Tecnológico. Os desafios realmente são grandes.

A primeira delas, evidentemente, é saber onde estão as "nuvens"; onde esses dados foram coletados, onde estão armazenados e onde foram processados, vez que se trata de atividades (hipóteses de incidência tributária) distintas.

---

[285] NEVES, José Roberto de Castro. *Como os advogados salvaram o mundo.* Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 2018, p. 99.
[286] HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21.* Tradução Paulo Geiger. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 70.
[287] HARARI, Yuval Noah. *Nexus. Uma breve história das redes de informação, da Idade da Pedra à inteligência artificial.* Trad. Berilo Vargas e Denise Bottmann. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2024, p. 233.

Nesse ponto, necessário oferecer o seu conceito:[288]

> Computação em nuvem (em inglês, *cloud computing*) é um termo coloquial para a disponibilidade sob demanda de recursos do sistema de computador, especialmente armazenamento de dados e capacidade de computação, sem o gerenciamento ativo direto do utilizador. O termo geralmente é usado para descrever centros de dados disponíveis para muitos utilizadores pela Internet.

Nuvens em grande escala, predominantes hoje em dia, geralmente têm funções distribuídas em vários locais dos servidores centrais. Se a conexão com o utilizador for relativamente próxima, pode ser designado um servidor de borda... O acesso a programas, serviços e arquivos é remoto, através da internet – daí a alusão à nuvem.

Assim, a "nuvem" está espalhada por todo o planeta, em ramificações que somente quem as criou – interligou – pode dizer qual *data center* está fazendo o quê. Essa situação cria alguns problemas. Seguem alguns deles.

Como é cediço, para criação de um tributo faz-se necessária a previsão na lei de cinco aspectos da hipótese de incidência tributária: pessoal (sujeito ativo e passivo), temporal (quando), espacial (onde), material (o quê) e quantitativo (quanto).[289]

Naquilo que interessa a este estudo, o aspecto territorial é o mais complexo, pois é de difícil constatação em que lugar do planeta ocorreu o fato imponível tributário, que a doutrina tributária brasileira insiste equivocadamente em chamar de *fato gerador,* que não gera coisa alguma além de confusão intelectual.[290]

O aspecto espacial da hipótese de incidência, também conhecido como *critério territorial*, prevê o direito exclusivo de cada Estado exigir tributo daquilo que ocorre *em seu território e no espaço aéreo acima dele.*[291] O problema, portanto, reside em saber onde está a "nuvem" que praticou um dos

---

[288] WIKIPÉDIA. *Computação em nuvem.* Disponível em: < https://pt.wikipedia.org/wiki/Computa%C3%A7%C3%A3o_em_nuvem >. Acesso em: 25 de janeiro de 2025.

[289] ATALIBA, Geraldo. *Hipótese de incidência tributária.* 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992, p. 69-106. E ainda: CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário.* 12ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 199, p. 337-348.

[290] BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria Geral do Direito Tributário.* 2ª ed. São Paulo: Saraiva Livreiros Editores, 1972, p. 288.

[291] BÜHLER, Ottmar. *Principios de Derecho Internacional Tributário.* Madri: Editorial de Derecho Financiero, 1988, p. 175.

fatos imponíveis tributários previstos em eventual legislação a ser criada sobre o tema. Isso é bastante difícil, mas não é impossível.

Conforme já salientou em seu relatório, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE entende que a tributação dessas novas atividades econômicas resultantes da aplicação tecnológica *deveria ser tratada à luz dos princípios basilares aplicáveis à economia tradicional, evitando-se o tratamento diferenciado da economia digital.*[292]

É de se repetir: novos mundos exigem novas leis. Mas o mundo não pode parar enquanto elas não nascem. Deve-se aproveitar ao máximo aquilo que já se tem de legislação consolidada. Esta parece ser a diretriz da OCDE.

## 3.1. Aspecto territorial de um novo tributo da informação

Uma das dificuldades da tributação dos dados coletados nas "nuvens" é a questão territorial, em que os fatos imponíveis tributários se realizam. No caso de uma indústria com estrutura física definida pela sua planta, isso se dá em relação ao local de sua sede. Tem ali um endereço físico, onde o Estado respectivo poderá exigir o tributo de acordo com a atividade econômica desenvolvida que, ao final, invariavelmente, se traduz em tributar o faturamento (receita) da empresa e sua folha de pagamento, especificamente no que diz respeito ao financiamento da Seguridade Social.

Contudo, para as empresas de tecnologia, a obtenção de dados se dá "nas nuvens" que, propositadamente, não dispõe de uma "jurisdição terrena," não tem um lugar físico de atuação. É meio *ghost* para um cidadão normal, que não entende bem onde (aspecto espacial da hipótese de incidência tributária) isso ocorre no ciberespaço e nem como isso realmente funciona. É o mundo da economia líquida. Tanto é assim que já se cogitou em instalar base de dados em outro planeta, com o objetivo infantil de fugir à tributação.[293]

As *Bigs Techs* coletam dados de brasileiros que estão conectados na internet e postam fotos, pesquisam mercadorias e serviços, ouvem música, fazem "dancinhas", etc. e vendem essas informações para empresas (e

[292] GOMES, Daniel de Paiva *et al*. *Conclusões*: tributação direta e indireta de operações transnacionais de computação em nuvem. *In: Tributação da nuvem. Conceitos tecnológicos, desafios internos e internacionais.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – Thomson Reuters Brasil, 2018, p. 255.

[293] HUNT, Katie. *Plano de Elon Musk de colonizar Marte é um fracasso, diz livro.* Artigo publicado na CNN. Publicado em 22 de novembro de 2024. Disponível em: < https://www.cnnbrasil.com.br/tecnologia/plano-de-elon-musk-de-colonizar-marte-e-um-fracasso-diz-livro/ >. Acesso em: 25 de janeiro de 2025.

governos) sediadas(os) no mundo todo, ajudando-os a vender de sapatos a refrigerantes, de serviços estéticos à moda de alto luxo. Esses dados são extraídos de terráqueos, mas não há retorno tributário para o país onde foram coletados.[294]

Em comparação, uma petroleira multinacional que extrai petróleo em nosso país, deve ter uma sede física aqui para realizar suas operações e pagar pelo produto extraído do subsolo nacional.

Ora, se dados têm valor econômico – signo presuntivo de riqueza, então pode/deve ser tributado, sob pena de ofensa, inclusive, ao princípio da isonomia (entre extração de petróleo e extração de dados: um paga e outro não). Embora possa existir certa dificuldade em identificar o momento do fato imponível tributário na extração de dados da rede mundial de computadores, este é um problema técnico que pode ser resolvido por quem é da área de Tecnologia da Informação – TI.

É por esse motivo que o economista Marko Köthenbürguer defende a ideia de que, mesmo em uma economia global impulsionada pela tecnologia, a tributação deveria ser baseada em uma presença física, *ajustada para incluir a noção de presença digital em um país.*[295]

É de se lembrar aqui também que essas gigantes da tecnologia utilizam-se de trabalhadores nos países em desenvolvimento, nos quais a mão de obra é mais barata e se limita a, pasmem, meras atividades repetitivas e, que, portanto, poderiam ser executadas por robôs.[296]

Segundo o escólio de Geraldo Ataliba, grande mestre do Direito Tributário brasileiro, a tributação internacional deve seguir o modelo territorial. Observe-se: *É o critério econômico o determinante, na esfera internacional, do sujeito ativo genérico da obrigação tributária. Onde se dê o fato econômico*

---

[294] HARARI, Yuval Noah. *Nexus. Uma breve história das redes de informação, da Idade da Pedra à inteligência artificial.* Trad. Berilo Vargas e Denise Bottmann. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2024, p. 230-232.

[295] KÖTHENBÜRGUER, Marko. Taxation of digital Platforms. *In:* Sijbren Cnossen e Bas Jacobs (Orgs.), *Tax by design for the Netherlands.* Nova York: Oxford University Press, 2022, p. 178. *Apud:* HARARI, Yuval Noah. *Nexus. Uma breve história das redes de informação, da Idade da Pedra à inteligência artificial.* Trad. Berilo Vargas e Denise Bottmann. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2024, p. 231.

[296] ESTEBAN, Pablo. *El lado oscuro de la IA:* como trabajan y cuánto cobran quienes sostienen la revolución. Publicado em 31 de janeiro de 2025. Disponível em: < https://www.pagina12.com.ar/797946-el-lado-oscuro-de-la-ia-como-trabajan-y-cuanto-cobran-quiene >. Acesso em: 21 de janeiro de 2025.

*tributável ou onde deva ele produzir seus efeitos econômicos, aí se encontra o sujeito ativo.*[297]

O que se demonstra aqui é que a tributação dessas *Bigs Techs,* feita atualmente somente sobre o faturamento da empresa que vende dados coletados no mundo todo, não é suficiente para atender ao princípio constitucional da isonomia tributária (art. 150, inciso II, da CF/88), pois, invariavelmente, elas têm sede nos países desenvolvidos (Estado-residência). É necessário tributar a coleta de dados, no país onde ela ocorre, em benefício do Estado-fonte, onde seus cidadãos forneceram esses dados, a exemplo da extração do petróleo citada anteriormente.

> Estes desafios demandam uma reanálise crítica dos princípios basilares do Direito Tributário Internacional relacionados à repartição da competência tributária entre Estado-residência e Estado-fonte.[298]

As dificuldades para fazê-lo não podem ser empecilho que justifique o abandono da ideia, isso porque a ciência da computação achará a resposta técnica necessária.

## 4. Competência tributária residual da União

Como é cediço, o tributo é uma espécie que tem cinco modalidades: imposto, taxa, contribuição de melhoria, contribuições gerais e empréstimos compulsórios. Esses tributos foram claramente identificados no art. 145 e seguintes da Constituição de 1988, de forma exaustiva.[299]

A Carta Magna brasileira atribuiu competência exclusiva e privativa a cada um dos entes federados em matéria tributária, aos quais autorizou, nomeadamente, os tributos que podem instituir. É por esse motivo que a Constituição Federal do Brasil de 1988 é também chamada de a "Carta das Competências".[300] Os entes federados receberam do Diploma Máximo um

---

[297] ATALIBA, Geraldo. *Noções de Direito Tributário.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964, p. 48.
[298] GOMES, Daniel de Paiva *et al. In*: *Tributação da nuvem. Conceitos tecnológicos, desafios internos e internacionais*. Organizadora Tathiane Piscitelli. Coordenadoras Tathiane Piscitelli e Gisele Barra Bossa. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2018, p. 255.
[299] BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional.* 15ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1994, p. 365.
[300] CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário.* 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 436.

campo tributário próprio. Daí dizer que: *Não cria o tributo quem quer, mas quem pode, de acordo com a Constituição.*[301]

E uma Constituição, como a brasileira, procura embutir em seu texto todos os *signos presuntivos de riqueza* que podem ser tributados, preocupando-se sempre em não deixar de fora nenhum deles. Contudo, se algum foi "esquecido" ou se mudanças sociais produziram outros fatos imponíveis tributários que não existiam à época, será a União quem poderá tributá-los (em detrimento dos outros entes federados), por meio de Lei Complementar, conforme expressamente previsto no art. 154 da CF/88. É o que se chama de competência tributária residual (art. 194, § 4º, da Carta Magna). Trata-se de uma "válvula de escape" do Sistema Tributário Nacional, para não deixar de cobrar nenhum tipo de tributo possível ante o desenvolvimento e progresso da sociedade.

Assim, os fatos que surgiram desse *admirável mundo novo* e tecnológico e que não estavam previstos na Carta Política original poderão ser tributados pela União, por meio de um novo tributo – contribuição social - criado por Lei Complementar. E isso só depende de vontade política de fazê-lo.

## 5. Tributação dos robôs – *robot tax* ou imposto de automação

Segundo pesquisa citada por Klaus Schwab, até este ano de 2025, é esperada a primeira arrecadação de impostos por meio de um *blockchain* (tecnologia que visa a descentralização como medida de segurança e que tem a função de criar um índice global para todas as transações que ocorrem em um determinado mercado). Esse sistema funciona como se fosse um livro-razão, mas só que de forma pública, compartilhada e universal.

O percentual de acerto dessa proposição futurística é de 73,1%, segundo o mesmo estudo.[302]

A substituição da mão de obra humana por robôs conduz, indubitavelmente, a problemas sociais. Há uma dupla perda. Por um lado, gera desemprego e famílias inteiras passam a depender diretamente de benefícios sociais governamentais, como bolsa família, seguro-desemprego etc., para sua sobrevivência. Isso onera, cada vez mais, os combalidos cofres públicos.

---

[301] CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 446.
[302] SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial.* Tradução Daniel Moreira Miranda. 1ª ed. São Paulo: Edipro, 2016, p. 34.

Além do rompimento do tecido social causado pelo desemprego, o Estado também perde importante fonte de receita derivada, pois deixa de arrecadar com o recebimento de tributos (Imposto de Renda, contribuição previdenciária etc.), cuja hipótese de incidência está baseada no pagamento de salários.

Ora, quem racionaliza o trabalho de produção dentro das fábricas (e empresas em geral) tem que arcar também com as suas consequências sociais,[303] pois a empresa tem um objetivo social registrado como uma das cláusulas de seu contrato societário.

Esse cenário levou à ideia de tributar a força de trabalho artificial ou, ao menos, o lucro (ou redução de custos), obtido pelas empresas com a automação. Para o fundador da Microsoft, uma das gigantes mundiais do mercado de tecnologia: *Parte poderia ser cobrada sobre os lucros gerados pela eficiência e corte de custos (com automação). Parte poderia ser diretamente um imposto sobre robô,* arremata Bill Gates.[304]

Segundo Yuval Noah Harari, de uma forma geral, *os capitalistas são favoráveis à cobrança de impostos mais baixos. Uma taxação pesada significa que uma fração maior de todo o capital se acumulará em um só lugar – nos cofres do Estado*. E isso é "perigoso", pois as decisões sobre o uso do dinheiro público ficarão centralizados no governo. Uma única decisão errada ou meramente política poderá comprometer todo um setor ou toda uma economia. Caso esse dinheiro, necessário ao investimento da atividade produtiva, estivesse pulverizado entre a iniciativa privada, um erro não afetaria toda a sociedade, mas apenas aqueles envolvidos, diminuindo-se os riscos.[305] À evidência, esse tipo de argumento não pode suplantar o interesse público.

Tributar atividade produtiva, ainda que feita pelos robôs, não é nada fácil em um mundo de mercado total. Contudo, pode revelar-se necessária e até certo ponto, imprescindível. Isso porque: *Os impostos obrigatórios são fervorosamente denunciados quando se trata de financiar o seguro social ou os*

---

[303] REESE, Jürgen. *et al*. *El impacto social de las modernas tecnologias de información.* Madrid: Editorial Tecnos, 1982, p. 130.

[304] LEONARDI, Ana Carolina. *Bill Gates quer cobrar imposto de renda de robôs.* Revista Eletrônica Super Interessante. Caderno Tecnologia. Publicado em 23 de fevereiro de 2017. Disponível em: < https://super.abril.com.br/tecnologia/bill-gates-quer-cobrar-imposto-de-renda-de-robos/ . > Acesso em: 25 de janeiro de 2025. No mesmo sentido: *O robô que tira seu emprego deve pagar impostos, diz Bill Gates.* Informativo Quartz. Publicado em 17 de fevereiro de 2017. Disponível em: < https://qz.com/911968/bill-gates-the-robot-that-takes-your-job-should-pay-taxes/ >. Acesso em: 25 de janeiro de 2025.

[305] HARARI, Yuval Noah. *Homo Deus. Uma breve história do amanhã.* Trad. Paulo Geiger. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016, p. 373.

*serviços públicos, mas se tornam um imperativo mundial quando se trata de remunerar os direitos de propriedade intelectual*.[306]

Esse tipo de rejeição tributária revela duas faces nocivas do capitalismo. A primeira, de realmente não se importar com a seguridade social dos trabalhadores. A segunda, pior ainda, é de querer lucrar com isso, vale dizer, é preferível deixar a Previdência Social do Estado ir à bancarrota por falta de recursos públicos, para vender Planos de Previdência Privada e Seguros de Saúde.

Na comunidade europeia, atualmente, há uma disputa entre os Estados membros para reduzir a carga tributária e atrair investimentos. Há "concorrência" deliberada entre a legislação fiscal/tributária e a social, para se obter a maior quantidade de recursos do capital financeiro especulativo, com toda sua volatilidade já conhecida.[307] A verdade é que as corporações jogam com o Estado em troca de subsídios e de se livrar da regulamentação.[308]

Se a situação é crítica em países desenvolvidos e com economias estáveis, imagine-se o quanto isso se dá entre aqueles em desenvolvimento, sedentos por capital estrangeiro. Nesse passo, a luta é desigual.

No contexto da nova economia mundial, o ideal para se evitar uma espiral infindável de aumento de desigualdade, seria a instituição de um tributo progressivo global sobre o capital, o qual faria prevalecer o interesse geral da sociedade em detrimento do interesse privado. Mas isso ainda é uma utopia. Uma alternativa seria pensar em uma solução que funcionasse e pudesse ser aplicada em uma escala regional ou continental. Contudo, qualquer que fosse ela, seria necessário redefinir *o papel do poder público na produção e distribuição das riquezas e na construção de um Estado social adaptado ao século XXI*, conforme apontado por Thomas Piketty.[309]

O que tem de concreto nesse contexto é a necessidade premente de aumentar a fonte de custeio da Seguridade Social para abastecer os cofres públicos para essa importante área da vida humana, necessária até mesmo para a circulação de riqueza exigida pela mola mestra do capitalismo, que é o

---

[306] SUPIOT, Alain. *O espírito de Filadélfia. A justiça social diante do mercado total.* Trad. de Tânia do Valle Tshiedel. Porto Alegre: Sulina, 2014, p. 44.
[307] SUPIOT, Alain. *O espírito de Filadélfia. A justiça social diante do mercado total.* Trad. de Tânia do Valle Tshiedel. Porto Alegre: Sulina, 2014, p. 46.
[308] FORD, Martin. *Os robôs e o futuro do emprego. Tradução: Cláudia Gerpe Duarte.* 1ª ed. Rio de Janeiro: Best Business, 2019, p. 374.
[309] PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI.* Trad. Mônica Baumgarten de Bolle. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014, p. 459.

pagamento de salários.[310] Há necessidade de dinheiro nas mãos das pessoas, para consumir tudo aquilo que é produzido por esse sistema econômico que se cria enquanto sociedade organizada.

Assim, a tributação dos robôs deve se dar de forma ampla, até pelo *desafio de definir o que é um robô e como ele deve ser tributado, visto que existem diferentes tipos de robôs e formas de utilizá-los*.[311] É o caso de tratar do tema como sendo um "imposto de automação" (tecnicamente uma contribuição social) como tem sugerido alguns autores.[312]

Vale citar aqui o exemplo dos caixas de autoatendimento nos supermercados. Nesse setor foi dispensado um empregado e o serviço foi "terceirizado" ao consumidor. Não foi um "robô" (estritamente falando) que retirou a vaga do caixa, foi apenas uma máquina de leitor de código de barras, acoplada a um sistema de cobrança (cartão de crédito etc.).

Isso se dá também no setor de transporte aéreo, em que o serviço de emissão de bilhetes, despacho de bagagens e outros também foi "terceirizado" ao consumidor, que faz isso no lugar de um empregado da companhia aérea que foi dispensado.

Nesse sentido, sugere-se aqui que a tributação deve se dar em relação à redução da quantidade de empregados de uma empresa e este é um dado objetivo. Se, em 2024, na média, a empresa tinha 100 empregados registrados em CTPS, a partir de janeiro de 2025, cada mês que houvesse um número menor de empregados, a empresa deveria contribuir para a previdência com um acréscimo de alíquota de 1% (um por cento) até uma redução de 10 (dez) empregados, por exemplo.

Assim, se em janeiro de 2025 a empresa tivesse 95 empregados, sua contribuição previdenciária patronal seria acrescida de 1% sobre a folha de salários total da empresa.

Caso, no mês de fevereiro de 2024, sua folha de pagamento tivesse 89 empregados, teria que pagar 2% (dois por cento) a mais e assim sucessivamente. Se em março de 2025, voltasse a ter 102 (cento e dois)

---

[310] FORD, Martin. *Os robôs e o futuro do emprego.* Tradução: Cláudia Gerpe Duarte. 1ª ed. Rio de Janeiro: Best Business, 2019, p. 17.
[311] HORVATH JÚNIOR, Miguel. *A policrise e os sistemas de proteção social*: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024, 210.
[312] FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. *O imposto sobre robôs: Uma solução de falsas vantagens e de verdadeiros problemas.* Revista Ibérica do Direito, v. 1, n. 1, p. 212-224, jan./jun. 2020. Disponível em: < http://www.revistaibericadodireito.pt/index.php/capa/article/view/36 . Acesso em: 3 de janeiro de 2024.

empregados em sua folha de pagamento, deixaria de pagar o adicional de 2% (dois por cento) que vinha pagando. É um critério, dentre outros possíveis.

É evidente que os percentuais de acréscimos e a quantidade de empregados reduzidos aqui citados foram feitos de forma aleatória, a título de exemplo. Encampada a ideia, o tema deve ser objeto de estudo com mais profundidade, levando-se em conta a atividade empresarial desenvolvida e sua sazonalidade, o porte da empresa, dentre outros, conforme régua estabelecida pelo art. 195, § 9º, da CF/88.[313]

A sugestão aqui é direta e objetiva, ao contrário de se pensar na tributação sobre o lucro específico das empresas que se utilizam de robôs, que é indireta. Nem sempre a automação irá gerar lucro que, ademais, pode ser manipulado por outros elementos contábeis e de planejamento tributário, conhecido como elisão tributária.

Assim, toda vez que houver a redução da quantidade de trabalhadores que contribuem para a Seguridade Social em razão da automação, a alíquota devida pela empresa que assim decidiu fazer deve aumentar proporcionalmente para manter o sistema em funcionamento, sem redução e até com aumento da fonte de custeio da Previdência Social.

É claro que o aumento da alíquota nos moldes aqui sugeridos pode desestimular o investimento tecnológico em inovação e produtividade nas empresas, mas isso é uma questão de política fiscal e social. O que é mais importante neste momento em que vive a humanidade com a tecnologia que avança de forma acelerada e sem a devida contrapartida social: o lucro das empresas de tecnologia ou manutenção e ampliação de programas sociais, inclusive a receita da Seguridade Social? *Em 2017, a Coreia do Sul editou lei que reduzia os benefícios fiscais à indústria da automação por entender que o país já se encontrava em um patamar satisfatório de desenvolvimento*.[314]

Embora o Brasil ainda não esteja neste estágio de desenvolvimento tecnológico, certo é que seus efeitos estão sendo sentidos em termos de arrecadação para a Seguridade Social.

---

[313] *Art. 195: A seguridade social será financiada por toda a sociedade ... § 9º: As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho, sendo também autorizada a adoção de bases de cálculo diferenciadas apenas no caso das alíneas "b" e "c" do inciso I do caput.*

[314] HORVATH JÚNIOR, Miguel. *A policrise e os sistemas de proteção social*: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024, p. 217.

É a sociedade que deve dar o norte a ser seguido por meio das leis que a governam. E isso não é novidade em matéria de tributação, ou seja, deve-se direcioná-la de acordo com os interesses do bem comum, como ocorre no chamado "imposto do pecado", representado pela tributação mais elevada de produtos considerados nocivos à saúde e ao meio ambiente, como no caso do fumo, bebidas alcoólicas e outros.[315] Repita-se: basta vontade política, pois as questões técnicas sempre podem ser resolvidas.

## 6. Tributação de dados e da informação

Os dados são como o ouro da Era Moderna e é por isso que *O mercado de dados se tornou um dos principais mercados do capitalismo contemporâneo. É altamente lucrativo e tem gerado plataformas gigantescas que não param de coletar dados e colonizar o planeta.*[316]

Sendo a atividade de coleta de dados altamente lucrativa, ela está apta a ser tributada, pois revela indiscutível *signo presuntivo de riqueza*, a base teórica que fundamenta toda a tributação.

Até meados do século passado, as grandes potências mundiais extraíam as riquezas naturais das nações subjugadas por meio do poderio bélico. Após o advento da Segunda Grande Guerra, a ordem mundial foi alterada em razão da atuação de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas – ONU, que alterou o cenário geopolítico do mundo atual.

Para extrair riquezas de um país em desenvolvimento não é mais necessário fazer guerra. A obtenção de dados na rede mundial de computadores de seus nativos tem sido suficiente para a economia digital e globalizada. Basta criar e espalhar *fake news* para o mercado, que sempre responde rapidamente, que o colonizador não precisa disparar nenhum tiro na linha de trincheira, deixando de lado o colonialismo histórico.

---

[315] AGÊNCIA DO SENADO. *"Imposto do pecado": veículos, loterias, álcool e cigarros terão maior taxação*. Publicado em 16 de dezembro de 2024. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/16/imposto-do-pecado-veiculos-loterias-alcool-e-cigarros-terao-maior-taxacao#:~:text=O%20objetivo%20%C3%A9%20que%20a,para%20a%20C%C3%A2mara%20dos%20Deputados >. Acesso em: 5 de janeiro de 2025.

[316] SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. A hipótese do colonialismo de dados e o neoliberalismo. *In: Colonialismo de dados*: como opera a trincheira algorítmica na guerra neoliberal. Organizadores: Sérgio Amadeu da Silveira, Joyce Souza, João Francisco Cassino. São Paulo: Autonomia Literária, 2021, p. 42.

*Se antes colonizadores se apropriavam de recursos naturais e da força de trabalho humano, hoje é a vida que está sendo apropriada, por meio da conversão de todas as formas de relações sociais em dados.*[317] Está-se, assim, atualmente, na Era do Colonialismo de Dados.

Como já dito, *Os Estados têm milhares de anos de experiência na tributação de dinheiro. Mas não sabem como tributar informações.*[318] A falta de experiência no assunto não deve ser um impeditivo, pois havendo *signo presuntivo de riqueza*, o *modus operandi* (a burocracia estatal) para se chegar à tributação é apenas uma questão técnica.

Em época de Capitalismo Tecnológico, o ouro do novo mercado é a informação obtida por meio dos dados colhidos na rede mundial de computadores. Se essas informações, ainda que digitais, são captadas e transformadas em objeto de mercancia com objetivo de lucro, como fazem gigantes do setor da tecnologia e outras empresas transnacionais, certo é que tais atividades devem ser tributadas em benefício da sociedade.

Assevera José Eduardo de Resende Chaves Junior[319] que:

> A base tecnológica da economia em rede digital coloca todas essas premissas em xeque e dificulta a capacidade dos Estados Nacionais de exercerem sua jurisdição, comprometendo as políticas de renda, emprego e a própria sustentabilidade das receitas tributárias para a manutenção das burocracias do Estado. Também desarticula os vínculos simbólicos de pertencimento e representação entre as organizações sindicais e os trabalhadores.

Por certo haverá uma "contabilidade criativa" por parte dos grandes conglomerados econômicos visando à elisão tributária, também conhecida como planejamento tributário, ou seja, a forma mais adequada, pretensamente dentro da legislação tributária nacional e internacional, visando recolher o mínimo possível de tributo ou, ainda melhor, não fazer nenhum pagamento

---

[317] SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. A hipótese do colonialismo de dados e o neoliberalismo. *In: Colonialismo de dados*: como opera a trincheira algorítmica na guerra neoliberal. Organizadores: Sérgio Amadeu da Silveira, Joyce Souza, João Francisco Cassino. São Paulo: Autonomia Literária, 2021, p. 52.

[318] HARARI, Yuval Noah. *Nexus. Uma breve história das redes de informação, da Idade da Pedra à inteligência artificial.* Trad. Berilo Vargas e Denise Bottmann. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2024, p. 233.

[319] CHAVES JUNIOR, José Eduardo de Resende. Subordinação, dependência e alienidade no trânsito para o Capitalismo Tecnológico. *In:* LEME, Ana Carolina Reis Paes; RODRIGUES, Bruno Alves; CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende. (Coord.). *Tecnologias disruptivas e a exploração do trabalho humano.* São Paulo: LTr, 2017, p. 169.

social a esse título. É o que ocorre no contexto dessas grandes empresas como Amazon, Google, Apple, Facebook e várias outras gigantes do setor da tecnologia que se utilizam desse expediente e são acusados de sonegação fiscal.[320]

Embora a sede dessas companhias tenha um endereço certo e determinado, essas atividades econômicas se dão dentro da rede mundial de computadores, espalhadas por inúmeras cidades, estados e países do mundo todo. Onde teria ocorrido o fato imponível tributário (vulgarmente conhecido como "fato gerador")? Quem teria competência para tributar essas atividades que revelam signo presuntivo de riqueza? Qual valor seria atribuído como base de cálculo dessas operações?

As dificuldades técnicas e operacionais dessa tributação, seja em relação à elaboração de normas tributárias específicas, seja em relação à cooperação internacional para tanto, não podem servir de escusa para sua implementação. Não é porque se está diante de um problema difícil e complexo, que se deve abandonar a possibilidade de encontrar uma solução satisfatória. Como disse Alvin Toffler: *A incapacidade de falar do futuro com precisão e certeza, no entanto, não é desculpa para o silêncio.*[321]

Quanto à primeira, as dificuldades tecnológicas para encontrar o momento em que a informação é captada e/ou distribuída (vendida ou trocada) a terceiro dentro da rede mundial de computadores não pode ser mais difícil do que encontrar e reconhecer um ser humano em movimento pela face da Terra, como já fazem programas de rastreamento facial do sistema de segurança de vários países e empresas.

Quanto à segunda, a dificuldade de cooperação e integração dos Estados Modernos para regulamentar e cobrar esses tributos não será maior do que a que já existe para outras finalidades, como o combate ao crime internacional de lavagem de dinheiro, de captura de foragidos pela Organização Internacional de Polícia Criminal – INTERPOL, etc. *Portanto, os governos talvez tenham de inventar impostos totalmente novos – talvez um imposto sobre informação (que será o ativo mais importante na economia, e também a única coisa trocada em numerosas transações).*[322]

---

[320] HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21.* Tradução Paulo Geiger. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 122.
[321] TOFFLER, Alvin. *O choque do futuro.* Tradução de Eduardo Francisco Alves. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 1970, p. 16.
[322] HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21.* Tradução Paulo Geiger. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 25.

Seria utópica a ideia de um "governo global" para tributar o capital mundial ou a informação sem que fugissem para se esconder nas nuvens tecnológicas.[323] Talvez isso pudesse ser feito por blocos econômicos (União Europeia, Mercosul etc.), mas sua desintegração a cada dia (p. ex. *Brexit)* não deixa a humanidade muito esperançosa quanto a isso.

Contudo, se a informação é um bem que tem valor, então pode ser tributada. É a vontade política de fazê-lo que irá determinar em que moldes a tributação será exercida. Como já dito, as dificuldades de operacionalização de um tipo de exigência fiscal dessa magnitude não é superior àquela de encontrar um cidadão em qualquer parte do planeta, pelos mesmos mecanismos digitais hoje disponíveis e que já realizam esse trabalho para governos e serviços de inteligência do mundo todo.

Partindo-se da premissa de que é possível, tecnicamente, quantificar os dados obtidos na rede mundial de computadores, assim como se mede o consumo de água em uma residência por meio de hidrômetro, é possível tributar o volume de dados obtidos por uma *Big Tech*, que teria que pagar por eles. Como resultado imediato disso haveria uma queda na quantidade de dados que seriam coletados, diminuindo, assim, a invasão de dados privados (respeito ao princípio constitucional da privacidade). E, ao mesmo tempo, haveria também maior seleção e cuidado, por parte das empresas, ao captar essas informações.

*Se quisermos evitar a concentração de toda riqueza e de todo o poder nas mãos de uma pequena elite, a chave é regulamentar a propriedade dos dados.*[324] E regulamentar, no contexto deste artigo, é sinônimo de tributar para o bem da sociedade.

Urge, portanto, a necessidade de a União, por meio de sua competência tributária residual, criar um novo tributo – contribuição social - sobre a informação, que deve incidir sobre a coleta de dados obtidas por meio da rede mundial de computadores, a qual também deve ser destinada à Seguridade Social.

---

[323] HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21.* Tradução Paulo Geiger. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 162.
[324] HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21.* Tradução Paulo Geiger. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 107.

## Conclusão

a) A Teoria da Tributação sugere que todo *signo presuntivo de riqueza* deve ser tributado. Considerando-se que os dados e a informação são como o ouro da economia tecnológica atual, a exigência tributária específica deste ramo de negócio é imprescindível, inclusive por uma questão de isonomia tributária.

b) As inovações tecnológicas introduzidas pela Capitalismo Tecnológico implicarão necessariamente em alteração das condições sociais e econômicas, sejam elas mínimas e imperceptíveis ou mais severas e drásticas, a ponto de alterar o mercado na medida de sua relevância. Isso faz parte da essência do capitalismo que, por natureza, é disruptivo.

c) O Homem sempre procurará a melhor forma de fazer algo, com o menor custo e dispêndio de energia. Nesse sentido, as inovações tecnológicas tratam-se de atividade lícita e, portanto, não cabe ao direito impedi-las, mas apenas regulamentá-las de acordo com o bem-estar social.

d) Os efeitos da robotização ou automação, como substituta da atividade humana, precisam ser tributados (ou exigidos com alíquotas aumentadas) como forma de compensar os custos sociais dessas intervenções, especialmente com a Previdência Social, uma das grandes responsáveis pela manutenção do tecido social.

e) No Brasil, um novo imposto sobre a informação e a coleta de dados na rede mundial de computadores, como bens valiosos (signos presuntivos de riqueza) ao capitalismo nessa época de pós-modernidade, deve ser criado pela União, utilizando-se de sua competência tributária residual, direcionando essas receitas ao financiamento da Seguridade Social.

## Referências

AGÊNCIA DO SENADO. **"Imposto do pecado": veículos, loterias, álcool e cigarros terão maior taxação**. Publicado em 16 de dezembro de 2024. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/12/16/imposto-do-pecado-veiculos-loterias-alcool-e-cigarros-terao-maior-taxacao#:~:text=O%20objetivo%20%C3%A9%20que%20a,para%20a%20C%C3%A2mara%20dos%20Deputados >. Acesso em: 5 de janeiro de 2025.

ASHTON, Kevin. **A história secreta da criatividade**. Trad. Alves Calado. Rio de Janeiro: Sextante, 2016.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.

_____. **Noções de Direito Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1994, p. 365.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Trad. Plínio Dent-zien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Livreiros Editores, 1972.

BÜHLER, Ottmar. **Principios de Derecho Internacional Tributário**. Madri: Editorial de Derecho Financiero, 1988.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 17ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 12ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

CASAGRANDE, Cássio. **Pejotização**: STF ultrapassou portal do inferno e não consegue retornar. Jornal Eletrônico JOTA. Publicado em 18 de junho de 2024. Disponível em: < https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/o-mundo-fora-dos-autos/pejotizacao-stf-ultrapassou-portal-do-inferno-e-nao-consegue-retornar >. Acesso em: 25 de janeiro de 2025.

CASTELO, Jorge Pinheiro. **O Direito do Trabalho Líquido. O negociado sobre o legislado, a terceirização e o contrato de curto prazo na sociedade moderna líquida**. São Paulo: Editora LTr, 2017.

CHAVES JUNIOR, José Eduardo de Resende. Subordinação, dependência e alienidade no trânsito para o Capitalismo Tecnológico. *In:* LEME, Ana Carolina Reis Paes; RODRIGUES, Bruno Alves; CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende. (Coord.). **Tecnologias disruptivas e a exploração do trabalho humano**. São Paulo: LTr, 2017.

ESTEBAN, Pablo. **El lado oscuro de la IA**: como trabajan y cuánto cobran quienes sostienen la revolución. Publicado em 31 de janeiro de 2025. Disponível em: < https://www.pagina12.com.ar/797946-el-lado-oscuro-de-la-ia-como-trabajan-y-cuanto-cobran-quiene >. Acesso em: 21 de janeiro de 2025.

FERREIRA, Rui Miguel Zeferino. O imposto sobre robôs: Uma solução de falsas vantagens e de verdadeiros problemas. **Revista Ibérica do Direito**, v. 1, n. 1, p. 212-224, jan./jun. 2020. Disponível em: < http://www.revistaibericadodireito.pt/index.php/capa/article/view/36. Acesso em: 3 de janeiro de 2024.

FORD, Martin. **Os robôs e o futuro do emprego**. Tradução: Cláudia Gerpe Duarte. 1ª ed. Rio de Janeiro: Best Business, 2019.

FUENTES, Patrick. **Renúncias fiscais quase triplicam em cinco anos e devem bater mais de R$ 266 bi em 2025**. *CNN BRASIL.* Publicado em 25 de outubro de 2024.

Disponível em: < https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/renuncias-fiscais-quase-triplicam-em-cinco-anos-e-devem-bater-mais-de-r-266-bi-em-2025/>. Acesso em: 5 de janeiro de 2025.

GOMES, Daniel de Paiva *et al*. Conclusões: tributação direta e indireta de operações transnacionais de computação em nuvem. *In:* ***Tributação da nuvem***. Conceitos tecnológicos, desafios internos e internacionais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais – Thomson Reuters Brasil, 2018.

_____. *In:* ***Tributação da nuvem***. Conceitos tecnológicos, desafios internos e internacionais. Organizadora Tathiane Piscitelli. Coordenadoras Tathiane Piscitelli e Gisele Barra Bossa. São Paulo: Thomson Reuter Brasil, 2018.

HARARI, Yuval Noah. *Nexus.* **Uma breve história das redes de informação, da Idade da Pedra à inteligência artificial**. Trad. Berilo Vargas e Denise Bottmann. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2024.

_____. **21 lições para o século 21**. Tradução Paulo Geiger. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

_____. *Homo Deus.* **Uma breve história do amanhã**. Trad. Paulo Geiger. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **A policrise e os sistemas de proteção social**: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024.

HUNT, Katie. **Plano de Elon Musk de colonizar Marte é um fracasso, diz livro**. Artigo publicado na CNN. Publicado em 22 de novembro de 2024. Disponível em: < https://www.cnnbrasil.com.br/tecnologia/plano-de-elon-musk-de-colonizar-marte-e-um-fracasso-diz-livro/ >. Acesso em: 25 de janeiro de 2025.

KÖTHENBÜRGUER, Marko. Taxation of digital Platforms. In: Sijbren Cnossen e Bas Jacobs (Orgs.). **Tax by design for the Netherlands**. Nova York: Oxford University Press, 2022, p. 178. *Apud:* HARARI, Yuval Noah. *Nexus. Uma breve história das redes de informação, da Idade da Pedra à inteligência artificial.* Trad. Berilo Vargas e Denise Bottmann. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2024, p. 231.

LEONARDI, Ana Carolina. **Bill Gates quer cobrar imposto de renda de robôs**. Revista Eletrônica Super Interessante. Caderno Tecnologia. Publicado em 23 de fevereiro de 2017. Disponível em: < https://super.abril.com.br/tecnologia/bill-gates-quer-cobrar-imposto-de-renda-de-robos/ . > Acesso em: 25 de janeiro de 2025. No mesmo sentido: *O robô que tira seu emprego deve pagar impostos, diz Bill Gates.* Informativo Quartz. Disponível em: < https://qz.com/911968/bill-gates-the-robot-that-takes-your-job-should-pay-taxes/ >. Acesso em: 25 de janeiro de 2025.

MATTOS, Fábio. **Rombo da Previdência chega a R$ 26,2 bilhões em setembro, quase 20% de alta em 1 ano**. Publicado em 7 de novembro de 2024. Disponível em: < https://www.infomoney.com.br/politica/rombo-da-previdencia-chega-a-r-262-bilhoes-em-setembro-quase-20-de-alta-em-1-

ano/#:~:text=Rombo%20da%20Previd%C3%AAncia%20chega%20a,de%20alta%20em%201%20ano >. Acesso: 5 de janeiro de 2025.

NEVES, José Roberto de Castro. **Como os advogados salvaram o mundo**. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 2018.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Trad. Mônica Baumgarten de Bolle. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PORTO EDITORA – **Vespasiano** na Infopédia. Porto: Porto Editora. [consult. 2024-12-30 18:31:16]. Disponível em: < https://www.infopedia.pt/$vespasiano >. Acesso em: 30 de dezembro de 2024.

REESE, Jürgen. *et al*. **El impacto social de las modernas tecnologias de información**. Madrid: Editorial Tecnos, 1982.

RODRIGUES, Nelson. **Toda a nudez será castigada**. São Paulo: Editora Saraiva de Bolso, 2014.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antonio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora da UNESP, 2017.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. 1ª ed. São Paulo: Edipro, 2016.

SIDOU, J. M. Othon. **A natureza social do tributo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. A hipótese do colonialismo de dados e o neoliberalismo. In: **Colonialismo de dados**: como opera a trincheira algorítmica na guerra neoliberal. Organizadores: Sérgio Amadeu da Silveira, Joyce Souza, João Francisco Cassino. São Paulo: Autonomia Literária, 2021.

SUPIOT, Alain. **O espírito de Filadélfia. A justiça social diante do mercado total**. Trad. de Tânia do Valle Tshiedel. Porto Alegre: Sulina, 2014.

TOFFLER, Alvin. **O choque do futuro**. Tradução de Eduardo Francisco Alves. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 1970, p. 16.

WIKIPÉDIA. **Computação em nuvem**. Disponível em: < https://pt.wikipedia.org/wiki/Computa%C3%A7%C3%A3o_em_nuvem >. Acesso em: 25 de janeiro de 2025.

# Capítulo 11

# Pragmatismo jurídico e direitos da seguridade social: que consequencialismo econômico se está sacralizando?

Paulo A. Brum Vaz[325]

**Resumo:** O artigo analisa as tendências de aplicação do pragmatismo jurídico e da Análise Econômica do Direito pelo Supremo Tribunal Federal como *ratio decidendi* na criação de precedentes vinculantes no sistema de demandas repetitivas sobre Direitos da Seguridade Social. Encaminha-se, enquanto premissa epistemológica, uma breve análise descritiva das principais características das referidas ferramentas de interpretação do direito, para concluir-se que a fundamentação que considera o custo como fator decisivo para o não reconhecimento dos direitos não tem sido fiel aos seus corolários implicando risco para a integridade do sistema constitucional dos Direitos Previdenciários, sobretudo porque não enfrenta o problema que pretende resolver em toda a sua constituição e circunstâncias, privilegiando apenas uma faceta do complexo problema orçamental da Previdência Social, que poderia ser resolvido por outras medidas mais eficazes e que não representassem ameaça à racionalidade jurídica do nosso sistema judicial na tutela dos Direitos Fundamentais Sociais.

**Palavras-chave:** Pragmatismo. Análise Econômica do Direito. Direitos da Seguridade Social. Supremo Tribunal Federal.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Noção superficial sobre o Pragmatismo Filosófico. 3. Que aporta o pragmatismo jurídico? 4. A Análise Econômica do Direito no Supremo Tribunal Federal e o microssistema de demandas repetitivas previdenciárias: acertos e desacertos. 5. Proposições *de lege ferenda* para a otimização do custeio da Seguridade Social. 6. Reflexões finais**.** 7. Referências bibliográficas.

[325] Doutor em Direito Público pela Unisinos com pós-doutorado na IGC da Universidade de Coimbra, Mestre em Poder Judiciário pela FGV-Rio, Desembargador Federal do TRF4, Membro da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social - ABDSS e da Academia de Letras de Direito Previdenciário – ALDP, Sócio benemérito do IBDP, Diretor da Escola Superior da Magistratura Federal de SC, coordenador e professor do seu Curso de Pós-Graduação em Direitos da Seguridade Social.

## 1. Introdução

Vivenciamos hoje um momento crítico para o presente e o futuro dos Direitos da Seguridade Social. O abuso ou mau uso do pragmatismo no seu viés consequencialista refletido em uma suposta Análise Econômica do Direito - AED tem definido a sorte dos conflitos entre segurados e o INSS, preponderando, quase que invariavelmente, a fundamentação (*ratio decidendi*) e a decisão que previnem ou inibem gastos ou o comprometimento do orçamento da Seguridade Social e que supostamente ajudariam a garantir o equilíbrio atuarial do sistema, notadamente na solução dos conflitos judicializados que aportam aos tribunais superiores no âmbito do Sistema de Demandas Repetitivas.

Os últimos precedentes importantes do STF em sede de controle concentrado e difuso (RG) têm acenado com a possibilidade de um hipotético abalo no equilíbrio atuarial do Sistema de Seguridade Social que precisa ser evitado, mesmo que a custa da frustação do direito subjetivo de milhares de segurados. Uma espécie de reserva do possível hipotética ou presumida e sem adequada discussão e comprovação.

Ocorre que esta tendência, encontradiça em inúmeros julgados, é justamente o que o pragmatismo filosófico pretendeu evitar, desde Pierce e James. Verdades absolutas, como entidades preexistentes, como metarrelatos insuperáveis, ao invés de verdades como "resultados", hauridas da interação das experiências humanas em detalhe.

Neste breve texto pretendo discutir, critica e respeitosamente, o enquadramento do fundamento teórico-prático empregado pelo nosso Colendo Pretório Excelso confrontando-o com os pressupostos do chamado pragmatismo filosófico e suas vertentes ou corolários, notadamente a Análise Econômica do Direito.

A Análise Econômica do Direito e o consequencialismo, de sua vez, enquanto ferramentas que podem ajudar a controlar o processo argumentativo, obrigando os juízes a considerarem os aspectos práticos e as consequências das suas decisões, sem embargo da importância que ostentam como variáveis hermenêuticas relevantes e inolvidáveis, ao que vejo, tem espaço suplementar e não podem substituir o raciocínio jurídico, servindo para lhe assegurar uma compreensão adequada sob enfoque econômico entre as razoavelmente aceitáveis. Nunca aniquilar ou tornar ineficaz o direito!

Os contributos do pragmatismo e da AED são indispensáveis, certamente, mesmo quando se discute sobre a concretização de Direitos Sociais, podendo acomodar, ao lado da maximização da riqueza, também as ideias redistributivas insertas nos Direitos da Seguridade Social. Todavia, não é o que se tem visto.

A hipótese, coincidente com a conclusão, é a de que os precedentes que acolhem o argumento do INSS, no que sustenta gasto excessivo e comprometimento financeiro do Sistema de Seguridade Social, não encontram amparo na retórica comportamental pragmatista, nem aplicam tecnicamente a ferramenta Análise Econômica do Direito ou qualquer outra técnica de *Law and Economics*.

A pesquisa é exploratória, de revisão bibliográfica e jurisprudencial, empregando-se o método dedutivo. Do ponto de vista da forma de abordagem do problema, foi utilizada a técnica qualitativa, pautada em uma análise crítica, reflexiva e intuitiva do tema.

## 2. Noção superficial sobre o Pragmatismo Filosófico

No âmbito da filosofia, o "pragmatismo clássico" refere-se ao movimento, surgido em fins do Século XIX, nos EUA, como resposta de superação do ideário iluminista,[326] que teve como primeiro impulso a máxima pragmática de Charles S. Peirce, segundo a qual o significado de um conceito intelectual caracterizava-se pelas consequências "pragmáticas" (empíricas) de sua aplicação. Grosso modo, trata-se de uma doutrina filosófica segundo a qual as ideias só têm utilidade quando produzem efeitos práticos.[327] O verdadeiro

[326] O pragmatismo corresponde a uma transformação epistemológica ocorrida entre os séculos XVII e XIX, quando o programa racionalista clássico, para o qual conhecimento científico é caracterizado como conhecimento certo, e que, para isso, assume haver um método capaz de fornecer decisões conclusivas acerca das proposições relativas ao seu valor de verdade, pelo programa racionalista neoclássico, no qual o conhecimento científico passa a ter o estatuto de conhecimento provável, sendo suas proposições meramente hipotéticas e testadas sempre por meio do método experimental. A nova concepção de ciência trazida pelo racionalismo neoclássico tem reflexos em todos os campos do conhecimento, especialmente na política, no direito e na economia, pela via do pragmatismo e do utilitarismo.

[327] Peirce concebia o pragmatismo enquanto um critério de significação e sustentava que o significado de qualquer conceito nada mais seria do que a soma de todas as consequências práticas possíveis. "Nossa ideia de qualquer coisa é nossa ideia de seus efeitos sensíveis, e se imaginamos que temos alguma outra, estamos enganando a nós mesmos, confundindo o pensamento, propriamente dito, com uma mera sensação que o acompanha (PEIRCE, Charles Sanders. **Ilustrações da lógica da ciência**. São Paulo: Ideias e letras, 2008. p. 72-73).

é o útil, valioso e promotor da vida.[328] William James,[329] Schiller,[330] Lewis,[331] Dewey[332], Susan Haack[333] e Rorty,[334] entre outros, emprestaram contributos teóricos para o avanço teórico do pragmatismo filosófico.[335]

Os fundamentos científicos mais importantes do pragmatismo são: a evolução e a experiência. A premissa pragmática de evolução significa que os princípios operativos do universo se originam da regularidade ostentada pelos hábitos adquiridos pelos seres na resolução de seus problemas vitais, vale dizer: na experiência da vida vivida e não em tese. Por outro lado, a ideia pragmática de experiência é entendida como o processo de aprendizado por meio do qual se seleciona hábitos adequados para o enfrentamento bem-sucedido das contingências do universo. No que diz com a verdade, o pragmatismo revela-se um tanto relativista, na medida em que não admite "verdades absolutas". Toda verdade é relativa ao "ser do homem", que vai descobrir a verdade na experiência.

Segundo a perspectiva pragmática, a ordem normativa do universo se transformará, na medida em que a normatividade é uma decorrência dos hábitos

---

[328] Peirce articulou a concepção pragmatista em um artigo publicado em 1878: "How to Make Our Ideas Clear". PEIRCE, Charles Sanders, CollectedPapers, ed. Charles Hartshorne, Paul Weiss, and Arthur Burks (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1931-58), 5.213-357 (1868).

[329] James foi o primeiro a usar a expressão pragmatismo, em 1898, desenvolvendo uma visão pragmatista para a solução dos principais problemas filosóficos, segundo a qual "el significado de pensamento sólo es comprensible en relación con la práctica". Em resumo, "El pragmatismo adhiere al empirismo, a los hechos concretos, y rechaza toda solución verbal de los problemas". (JAMES, W. **Pragmatismo**. Traducción Luis Rodrigues Aranda. Buenos Aires: Aguilar – Biblioteca de Iniciacion Filosofica, 1959. p. 10-110).

[330] SCHILLER, F. C. S. **Humanism**: Philosophical Essays. London, 1903.

[331] Lewis procurou saber como conciliar nossa experiência e propósitos que são maleáveis com os fatos duros que se apresentam. O filósofo conclui que "favorecemos aquelas estruturas e modos conceituais de categorizar e classificar objetos que melhor se ajustam aos nossos planos e propósitos. Isso levou Lewis a concluir que 'os critérios últimos para as leis da lógica são pragmáticas" (DE WAAL, Cornelis de. **Sobre Pragmatismo**. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, p. 175).

[332] DEWEY, John. Minha Filosofia do Direito. In: MORRIS, Clarence. **Os grandes filósofos do direito. São Paulo**: Martins Fontes, 2002. ____. **Democracia e Educação**: capítulos essenciais. São Paulo: Ática, 2007.

[333] HAACK, Susan. **Perspectivas pragmatistas da filosofia do direito**. São Leopoldo: UNISINOS, 2015.

[334] RORTY, R. **A filosofia e o espelho da natureza**. São Paulo: Relume Dumará, 1994. _____. **Consequências do pragmatismo**. Lisboa: Instituto Piaget, s/d. _____. **Contingência, ironia e solidariedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2007. ENGEL, P.; RORTY, R. **Para que serve a verdade?** São Paulo: Unesp, 2008.

[335] Para uma retrospectiva mais fidedigna da evolução do pragmatismo filosófico, recomenda-se: HAACK, Susan. In **Pragmatism, Old and New**, ed. Susan Haack and Robert Lane (Amherst, NY: Prometheus Books, 2006, p. 15-67. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/321397567_Pragmatism_Old_and_New_2006. Acesso em 13 mar. 2025) e DE WAAL, Cornelis, **Sobrepragmatismo**. São Paulo: Loyola, 2007.

adotados pelos homens (seres). Mas, quando modos mais apropriados de satisfação das velhas e das novas necessidades vitais aparecerem, os hábitos se transformam, ocasionando, consequentemente, uma mudança nos próprios princípios operativos do universo humano.

A doutrina pragmática expressa a necessidade de reafirmar o sujeito, de não o considerar como um mero expectador passivo do mundo, sim um ator que contribua para a sua formação e transformação. Originariamente, o pragmatismo está baseado em três elementos constitutivos estruturantes: o antifundacionalismo, o consequencialismo e o contextualismo.

O antifundacionalismo pode ser definido como uma posição epistemológica que afirma a ausência de uma ancoragem objetiva para os critérios de justificação epistêmica. O antifundacionalismo não é imune às críticas, sobretudo no sistema judicial brasileiro, que segue a tradição continental racionalista, notadamente na apreciação e convicção sobre a prova no processo judicial. Algumas perguntas precisam ser respondidas. Se não há fundações na qual possamos ancorar nossas justificações, a prova então deve ser encarada como mero instrumento retórico? Nesse caso, o objetivo da prova no processo é apenas a persuasão (ou o apelo às emoções subjetivas) dos juízes? Se não existem âncoras, faz sentido discutir critérios de valoração racional das provas ou a determinação de standards probatórios? Tenho sérias dificuldades para aceitar que as razões que justificam a determinação dos fatos em um processo judicial dependem exclusivamente do que o magistrado pensa a respeito delas, e não do quanto elas são razoáveis objetivamente.[336]

A concepção pragmatista, sob a lente de James, afasta-se da abstração e da insuficiência, das soluções verbais, das más razões *a priori*, dos princípios firmados, dos sistemas fechados, com pretensões ao absoluto e às origens.[337] Volta-se para o concreto e o adequado, para os fatos, a ação e o poder, o que significa a sacralização do temperamento empírico e a abolição do temperamento racionalista. Em outro dizer: em contraposição ao dogma, à artificialidade e à pretensão de finalidade na verdade, o pragmatismo sustenta a verdade "como algo esencialmente ligado con el modo en el que un momento

[336] Neste sentido e justamente levantando estes relevantes questionamentos, o excelente artigo de HERDY, Raquel; MATIDA, Janaina. CNJ pode dificultar formação de juízes na tradição racionalista da prova. 2 de outubro de 202. Disponível em: **https://www.conjur.com.br/2021-out-22/limite-penal-cnj-dificultar-formacao-juizes-tradicao-racionalista-prova/**. Acesso em: 10 mar. 2025.

[337] JAMES, W. **Pragmatismo**. Traducción Luis Rodrigues Aranda. Buenos Aires: Aguilar – Biblioteca de Iniciacion Filosofica, 1959. p. 163-194.

de nuestra experiencia puede conduzirnos hacia otros momentos a los que vale a pena ser conducidos".[338]

John Dewey[339], expoente destacado do Pragmatismo, ao lado de Charles S. Peirce[340] e James[341], afirmou que a experiência (social, cultural, tecnológica e filosófica) poderia ser usada como juízo de valor da verdade.[342] Para ele, as ideias só têm importância desde que sirvam de *instrumento* para a resolução de problemas. Sua crítica contra o empirismo de Bacon, mostrou que tal *empirismo reformado* revela tendências para *falsas crenças*, é *incapaz para lidar com o novo e tem propensão para gerar inércia mental* e *dogmatismo*.[343]

Contemporaneamente, Susan Haack[344] sustenta solidamente e com evolução a corrente peirceana; enquanto Rorty[345] encampa o viés schilleriano do pragmatismo, defendendo o chamado neopragmatismo, que vai contra a filosofia analítica. Rorty afirma que a justificação epistêmica (de nossas crenças sobre os fatos) é exclusivamente uma questão de "prática social" ou "conversacional", sem qualquer ligação com a ideia de mundo real.[346] Haack desenvolve uma posição intermediária que chamou de fundacional-coerentista, admitindo a relevância da experiência para a explicação, sem exigir classe alguma de crenças privilegiadas justificadas exclusivamente pela experiência sem sustentação alguma vinda de outras crenças.[347]

---

[338] JAMES, W. **Pragmatismo**. Traducción Luis Rodrigues Aranda. Buenos Aires: Aguilar – Biblioteca de Iniciacion Filosofica, 1959. p. 170-171.

[339] DEWEY, John. Minha Filosofia do Direito. In: MORRIS, Clarence. **Os grandes filósofos do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. ____ **Democracia e Educação**: capítulos essenciais. São Paulo: Ática, 2007.

[340] PEIRCE, C. S. **Semiótica e Filosofia**. Trad. de Octanny Silveira da Mota e Leonidas Hegenberg. São Paulo: Editora Cultrix, 1972.

[341] JAMES, William. **The Moral Philosopher and the Moral Life** (1891), London: Ed. Graham Bird, 1995. ____. **A vontade de crer**. São Paulo: Loyola, 2001.

[342] James via o pragmatismo como uma autêntica teoria da verdade e postulava que as ideias se mostrariam verdadeiras caso ajudassem a ter consequências satisfatórias com outras partes da experiência concreta. Para James, o pragmatismo "desenrijece" as teorias e "oferece uma consideração 'variável' e 'flexível' de fenômenos jurídicos", sendo, portanto, plenamente compatível com a adjudicação de direito. (Vide HAACK, Susan. **Perspectivas pragmatistas da filosofia do direito**. São Leopoldo: UNISINOS, 2015. p. 100).

[343] Dewey concebia o pragmatismo por um viés instrumentalista.

[344] HAACK, Susan. **Perspectivas pragmatistas da filosofia do direito**. São Leopoldo: UNISINOS, 2015.

[345] RORTY, R. **A filosofia e o espelho da natureza**. São Paulo: Relume Dumará, 1994. _____. **Consequências do pragmatismo**. Lisboa: Instituto Piaget, s/d. _____. **Contingência, ironia e solidariedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2007. ENGEL, P.; RORTY, R. **Para que serve a verdade?** São Paulo: Unesp, 2008.

[346] RORTY, Richard. **Verdade e progresso**. Barueri, SP: Manole, 2005.

[347] HAACK, Susan. **Perspectivas pragmatistas da filosofia do direito**. São Leopoldo: UNISINOS, 2015.

Para as ideias do neopragmatismo de Richard Rorty, a noção de verdade é descolada da noção de representação acurada da realidade (como se a linguagem ou a mente fossem o espelho da natureza) para a noção de comunicação humana exitosa.[348]

Resumindo: o pragmatismo, novo ou antigo, apresenta-se como um movimento de rejeição cada vez mais enfático às dicotomias do Iluminismo, que são consideradas as pilastras da ordem social, política e jurídica conservadora. Entre as quais: sujeito e objeto, mente e corpo, percepção e realidade, além de forma e substância. Assume, pois, uma postura eclética e introspectiva, tanto em relação à teoria quanto aos métodos. Admite o reconhecimento de uma pluralidade de 'verdades' e 'significados' contingentes fundamentados na experiência concreta, em vez de verdades absolutas ou fundamentais (os dogmas). Desdenha as dicotomias e enfoques unidimensionais, bem como a incorporação explícita de ideais democráticos, tanto nos resultados (metas) da política pública, quanto no modo como a análise política é, ela própria, conduzida.

Representa pragmatismo uma filosofia da ação e do aperfeiçoamento. A partir dele, crê-se no progresso sem fingir-se capaz de moldá-lo e de se acreditar poder alcançá-lo por meio da ação humana calculada. Tem forte traço empírico, uma vez que se interessa pelos fatos, sendo cético e relativista diante de qualquer informação de confiança na obtenção de verdades fundamentais. No entanto, rejeita o ceticismo e o relativismo como dogmas ou convicção filosófica.

A verdade pragmatista é procedimentalista. Não é senão um processo, o processo de sua demonstração ou verificação. As ideias verdadeiras são aquelas que podemos assimilar, validar, corroborar e demonstrar, e as falsas as não. Isso corresponde à nossa trivial "verdade processual", que se contrapõe à "verdade real".

O fato de o pragmatismo não estar interessado na verdade com fenômeno pré-constituído, mas, sim, nos fundamentos sociais da crença, não representa dizer que o pragmatismo não seja humanista, ou que seja contrário à ciência e aos avanços por ela proporcionados, tampouco que se deva renunciar, nos processos judiciais, à verdade real de cada caso, o que seria a máxima do cinismo.

[348] RORTY, Richard. **Verdade e progresso**. Barueri, SP: Manole, 2005.

Uma perspectiva filosófica do pragmatismo, nos moldes defendidos por Susan Haack, em sua epistemologia fundacional-coerentista, mostra que a *fuga da verdade* é sim uma atitude cínica dos juízes, quando negam a existência de uma realidade externa ou qualquer constrangimento ao conhecimento que não seja conversacional.[349] E essa atitude cínica tem contaminado nossos tribunais quando tratam da tutela dos direitos da Seguridade Social.[350]

Os juízes agem como pragmatistas vulgares, autênticos cínicos, quando sustentam que a justificação de suas crenças nada tem a ver com a verdade. Sustentam a exclusividade da experiência e o abandono dos princípios. É comum nos órgãos colegiados, o abuso do conversacionalismo,[351] uma atitude cínica: a pesquisa e a compreensão já não são mais guiadas por um desejo de ter nossas questões respondidas, mas para encontrar respostas que serão aprovadas por nossos pares. Isto é, pelas pessoas que nós acreditamos que são competentes para julgar nossas constatações, nossas crenças. O chamado consenso da maioria, refletido no "de acordo" ou "acompanho", às vezes, representa algo cínico demais.[352]

Peirce afirmou e Haack com ele concorda, que se algo é verdadeiro isso é totalmente independente de o que você ou eu ou qualquer um em particular possamos pensar sobre o assunto. Dizer que certa proposição é verdadeira,

---

[349] Haack entende que conversacionalismo resulta de combinar uma tese contextualista sobre a explicação dos critérios de justificação e uma tese convencionalista sobre a ratificação de tais critérios. As teses são enunciadas da seguinte maneira: Contextualismo: "A está justificado a crer que p, se com respeito a p, A satisfaça as pautas epistêmicas da comunidade epistêmica a que pertence". Convencionalismo: "se os critérios de justificação são convencionais, no tem sentido perguntar quais são os critérios corretos de justificação, quais são realmente indicativos da provável verdade de uma crença" (tradução livre). HAACK, Susan. **Evidence and Inquiry towards Reconstruction in Epistemology**. Oxford: Blackwell, 1993. cap. 9.

[350] Apud DE WAAL, Cornelis. **Sobrepragmatismo**. Tradução Cassiano Terra Rodrigues. São Paulo: Edições Loyola, 2007. cap. 11.

[351] O convencionalismo levado ao limite rejeita a possibilidade de qualquer decidibilidade conclusiva, adotando plenamente a regra da subdeterminação da teoria pelos dados. Sob essa orientação metodológica, se interpreta a teoria não apenas como hipotética, mas como convencional com consequências relativistas e céticas. A teoria é nivelada e limitada por um determinado domínio empírico.

[352] Rorty, filósofo defensor maximalista do darwinismo social da sociedade liberal burguesa, planteia uma visão *sui generis* do caráter democrático da discussão pública. Sustenta a substituição da *fundamentação ética* por aquelas que considera práticas sociais das sociedades democráticas. Só considera sociedades democráticas aquelas regidas por um fundamentalismo secularista. Nele, o conhecimento é substituído pela conversação; e na conversação o vocabulário é opcional e mutável. Os vocabulários obedecem a representações. Seu neopragmatismo melhor se adapta a concepções políticas pouco democráticas ou liberais. Sua visão dos direitos humanos, reduzidos a construções de linguagem, rejeita toda referência ontológica à pessoa e à sua dignidade, contrariando princípio estruturante da nossa Constituição (RORTY, Richard. **Consecuencias del pragmatismo**, Tradução José Miguel Esteban Cloquell, Madrid: Tecnos, 1996).

assim, não deve ser identificado com a alegação de que as pessoas são justificadas em acreditar nela, mas com a alegação de que as coisas realmente são da maneira como a proposição diz que são. A abordagem do pragmatista vulgar culmina por ser cínica porque o investigador investiga sabendo que as questões que formula não podem ser respondidas, mas que, unicamente, em vez disso, algum acordo pode ser alcançado sobre o que dizer em resposta.[353]

## 3. Que aporta o pragmatismo jurídico?

O pragmatismo jurídico perfila com as correntes do pensamento jurídico crítico do século XX, também enquanto resposta aos metarrelatos iluministas do século passado. Grosso modo, pretendiam superar a redução do fenômeno jurídico aos esquemas normativos, conforme o modelo do positivismo, tanto o positivismo lógico, como o positivismo relativista, nos moldes kelsenianos, substituídos pela cultura pós-positivista, que não minimiza o papel da lei escrita e da norma que lhe confere existência, mas reaproxima o interprete da lei e das teorias da justiça, trazendo para o centro do sistema jurídico a Constituição e o caso concreto, a facticidade e a fenomenologia.

O desiderato do pragmatismo no direito é aproximar a semântica da ciência do direito da sociedade e, ao mesmo tempo, a semântica da justiça do mundo científico. O grande valor dessa interconexão entre pragmatismo e direito reside no potencial do pragmatismo de prevenir o encerramento prematuro das discussões e o conformismo com verdade prontas e de caráter absoluto. Pode, e muito, auxiliar os juristas, e especialmente os juízes, a manterem postura crítica diante de certas realidades que desempenham papel importante em muitas áreas do direito e que geram inúmeras discussões.

A pretensão do pragmatismo jurídico é, portanto, servir de mecanismo para orientar a produção do direito, em todos os seus níveis, notadamente no âmbito do processo judicial e na solução dos conflitos judicializados. No direito, o pragmatismo pode ser entendido como uma superação crítica do positivismo jurídico. Um movimento que visa a livrar o direito das amarras do formalismo. Pensar o direito de forma pragmatista implica compreendê-lo como uma atividade comportamental, como a dos juízes no processo de decisão das lides levadas à apreciação do Poder Judiciário, relativizando dogmas normativos e centrando nas consequências da decisão, e não na sua coerência lógico-racional. Neste sentido, o pragmatismo jurídico é antipositivista e

[353] Apud DE WAAL, Cornelis. **Sobrepragmatismo**. Tradução Cassiano Terra Rodrigues. São Paulo: Edições Loyola, 2007, cap. 11.

possibilita ao interprete encontrar as respostas adequadas a partir de esquemas não normativos, conquanto não despreze o papel da lei e das normas.

Sobretudo a partir do advento do art. 20 da LINDB (Lei nº 13.655, publicada em 26 de abril de 2018), o paradigma interpretativo do direito brasileiro passou a ser, por opção legislativa, pragmatista/consequencialista, e isso implica, além de uma generosa apologia ao realismo, autêntica quebra de paradigmas enraizados, a começar pela própria concepção do que se entende por direito, sua valoração e respectivas fontes, denotando o caráter histórico das transformações sociais e seu papel na evolução dos sistemas jurídicos.

O meu temor é que a adoção cogente do pragmatismo consequencialista - e sua grande virtude que é a superação definitiva do positivismo que sequestra a realidade - seja tomada como uma via de mão única. Vale dizer, apenas para o fim de autorizar os juízes a negarem direitos legalmente reconhecidos. Receio é que possa uma leitura tacanha do novel condicionante hermenêutico aviltar seu emprego transformando-o em singelo e cômodo parâmetro financeiro para se afirmar que os direitos, notadamente os direitos sociais da Seguridade Social, por implicarem custo (como, aliás, todos os outros direitos sociais positivos), devem ter restrito o seu exercício, abandonando-se mesmo os critérios de elegibilidade e titularidade estabelecidos em lei.

O pragmatismo judicial é consequencialista porque exige que toda e qualquer decisão seja testada por meio da antecipação de suas consequências e resultados possíveis. A questão é resultado para quem?

Todos os juízes são pragmáticos e consequencialistas mesmo quando não querem ser. Basta ver que a reviravolta neopositivista já havia de há muito retomado a historicidade, a facticidade e a diferença ontológica entre texto e norma, resgatando o mundo fático na compreensão/aplicação do direito e a condição hermenêutica intrínseca ao exercício da magistratura. Isso não representa afirmar que todos os juízes pragmáticos sejam cínicos, para usar a expressão da professara Susan Waack. As decisões são necessariamente fundamentadas e justificadas. Talvez em algumas circunstâncias sejam demasiado realistas. Comumente não assumem compromisso com a busca de verdades absolutas (a ideia da unidade de verdades se tornou problemática para os pragmatistas), fogem da abstração, obedecem aos precedentes e a historicidade e procuram estar conectados com o contexto.

Para o juiz e jusfilósofo Richard Posner, que é considerado expoente do chamado pragmatismo cotidiano,[354] o pragmatismo jurídico manifesta-se na realidade jurisdicional quando se objetiva alcançar a decisão que seja mais razoável, levando em consideração todas as coisas, em que todas as coisas incluem tanto consequências específicas ao caso quanto sistêmica. Para Posner, o juiz pragmático decide com base em um juízo de 'razoabilidade' voltado às 'melhores consequências' e a partir de em um sopesamento não algorítmico entre consequências baseadas na norma jurídica e de consequências específicas ao caso, realizado a partir da contingência subjetiva do intérprete. Juízes diferentes pesam as consequências de maneira diversa, dependendo da formação, temperamento, treinamento, experiência e ideologia.[355]

Posner entende que o pragmatismo cotidiano prevalece na rotina judiciária. "Se os juízes são pragmáticos, como penso que a maioria é em nosso sistema, isso só acontece no sentido cotidiano do termo".

> Uma vez que a maximização da riqueza não é apenas um guia para o julgamento com base no common law, mas também um valor social genuíno, e o único que os juízes têm condições favoráveis de promover, ela oferece não somente a chave para uma descrição exata do que cabe aos juízes fazer, mas também o referencial perfeito para a crítica e a reformulação. Se os juízes não estão sendo capazes de maximizar a riqueza, o analista econômico irá pressioná-los a alterar sua prática ou doutrina da melhor maneira possível. Além disso, o analista insistirá – junto a qualquer legislador suficientemente imune a pressão de grupos de interesses para poder legislar em nome do interesse público – num programa voltado para a promulgação exclusiva de legislação que se ajuste aos ditames da maximização da riqueza.[356]

Posner nega que a sua ideia pragmatista seja utilitarista. Sustenta que a riqueza é positivamente ligada à utilidade, e que a riqueza, fundada no modelo de transação voluntária de mercado, envolve o respeito às escolhas individuais

---

[354] Posner chamou de pragmatismo cotidiano "a atitude mental denotada pelo uso popular da palavra 'pragmático', significando uma visão prática, do tipo usada nos negócios, direta e desdenhosa da teoria abstrata e da pretensão intelectual, desprezando os moralizadores e os sonhares utópicos" (POSNER, Richard A. **Direito, pragmatismo e democracia**, 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 33).

[355] POSNER, Richard A. **Direito, Pragmatismo e Democracia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 10 e 50.

[356] POSNER, Richard A. **Problemas de filosofia do direito**. trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes. 2007. p. 484.

mais efetivas do que no utilitarismo. A maximização da riqueza trata-se de uma "ética de produtividade e cooperação social", enquanto o utilitarismo seria uma "ética hedonista e antissocial.". Segundo diz, a *maximização da riqueza* é um princípio moral mais defensável por incentivar e gratificar as virtudes tradicionais de inspiração calvinista ou protestante, que são associadas ao progresso econômico, além de fornecer bases mais sólidas para uma teoria da justiça distributiva e corretiva.

Em seu conceito de justiça, baseado na eficiência (ou neoeficiência), Posner sustenta a falta de autonomia do Direito e os avanços metodológicos e empíricos decorrentes da submissão da prática judicial exclusivamente às diretrizes dadas pelos princípios econômicos, o que teria o condão de minimizar o problema da discricionariedade. A eficiência, dessarte, transforma-se no parâmetro constitutivo do próprio conceito de justiça: justo será aquilo que for eficiente para o mercado, independentemente de diretrizes constitucionais valorativas válidas. Em outras palavras, justa será a decisão judicial que melhor alocar riqueza em sociedade, a partir da análise custo-benefício, e eficiente será o que for definido segundo a justiça do mercado, independentemente do que prevê a Constituição. No sistema do *common law*, Posner procura desacreditar a teoria do interesse público, em que caberia ao Estado promover metas sociais de consenso social.[357]

O saudoso filósofo do direito Ronald Dworkin,[358] dedicado a reduzir o discricionarismo judicial, foi crítico ácido tanto do pragmatismo como das ideias de Posner. Disse: "afirmo que sua forma de pragmatismo é vazia, pois embora ele insista em que os juízes devem decidir os seus casos de modo a produzirem as melhores consequências, não especifica de que modo esses juízes devem decidir quais seriam essas melhores consequências".[359]

Penso que Dworkin, em boa medida, tinha a razão. Não fosse por outros tantos motivos tão bem por ele expostos, também porque a teoria de justiça

[357] POSNER, Richard. **A economia da justiça**, p. 9-10.
[358] DWORKIN, Ronald. A Justiça de Toga. Tradução Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: WmfMartins Fontes, 2010. p. 36.
[359] "Aún cuando no admito sin más el consecuencialismo como una filosofía aceptable o suficiente en sí misma, concluyo que algún elemento del razonamiento consecuencialista debe estar presente en cualquier proceso sensato de decisión, en cualquier modo satisfactorio de deliberación práctica […]. Todos parecen estar de acuerdo en que algún tipo de consecuencialismo tendría que jugar algún rol. Pero es mucho menos claro qué tipo, y qué rol […]. Ello sugiere que nuestra idea de consecuencia puede ser, de algún modo, vaga y completamente imprecisa." MACCORMICK, Neil. **On Legal Decisions and Their Consequences. From Dewey to Dworkin**, New York University Law Review, vol. 58, nº 2, Nueva York, 1983, p. 240, 245-246.

posneriana foi idealizada para o sistema anglo-saxão, como ele mesmo disse, para incidir, portanto, em países do capitalismo avançado que adoram o sistema do *common law*, como os EUA, do direito mais consuetudinário e menos legislado, e não teria aplicabilidade mais ampla nos países da tradição do direito continental, sobretudo nos países em desenvolvimento e periféricos do terceiro mundo (do capitalismo atrasado, diria Habermas), como é caso do Brasil, em que o Estado de Bem-Estar Social e o Estado de Direito Constitucional, com uma extensa pauta de direitos fundamentais a serem reconhecidos e concretizados, ainda são fundamentais.

Isso não representa dizer que a Análise Econômica do Direito seja incompatível com o nosso sistema jurídico/judicial. Apenas que precisa ser lida com certos temperamentos e condicionantes típicos de um modelo de Estado de Bem-Estar Social e Estado de Direito que são tributários do constitucionalismo.

## 4. A Análise Econômica do Direito no Supremo Tribunal Federal e o microssistema de demandas repetitivas previdenciárias: acertos e desacertos

O STF, enquanto Corte com viés político, tem demonstrado, faz tempo, preocupação com as consequências econômicas (AED) das suas decisões.[360] Essa tendência é, além ser legal (artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), adequada e necessária.[361]

O problema ocorre quando a Suprema Corte substitui o direito pelo impacto econômico e, ao que vejo, mesmo quando já tem encontrado a solução em raciocínio jurídico para a solução hermeneuticamente correta do conflito, insiste em ajuntar um argumento econômico e culmina por afirmar que o reconhecimento do direito iria representar gasto excessivo a ponto de comprometer o equilíbrio atuarial e financeiro do sistema de direito afetado.

A considerar os julgamentos mais relevantes sobre Direitos da Seguridade Social, percebe-se que os ilustrados ministros do STF têm se

[360] Vide, sobre o emprego da AED pelo STF, o excelente levantamento realizado pelo Juiz Federal Guilherme Caon no livro **Análise Econômica do Direito**: aplicação pelo Supremo Tribunal Federal. Dialética, 2021. O autor mapeou a evolução quantitativa e qualitativa da aplicação da AED pela Suprema Corte e concluiu que paulatinamente a Corte tem aprimorado esta técnica utilizando argumentos mais sólidos e pautados na melhor doutrina.

[361] A atenção a este dever impõe ao juiz declinar, na fundamentação, a prognose das consequências e "o lastro probatório que as demonstre", todavia, não pode levar a uma decisão em desconformidade com o direito.

preocupado mais com o valor da conta a ser paga pelo INSS do que propriamente com a qualidade do direito levado ao debate.

O professor Diego Schuster[362] expressa seu pensamento no sentido do abuso do argumento baseado no equilíbrio atuarial e financeiro da Previdência Social.

> E isso porque o argumento do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema de contribuições da Previdência Social, com uma considerável ajuda da mídia, tornou-se lugar comum, ou seja, uma base comum de onde são retirados os argumentos para discutir qualquer caso. Assim, os tribunais brasileiros transformaram a expressão "equilíbrio econômico da Previdência Social" em um enunciado performático, uma espécie de álibi teórico capaz de fundamentar o não reconhecimento à direitos previdenciários de forma antecipada (portanto, anti-hermenêuticas), por produzir (trazer consigo) a existência de risco que torna inviável o sistema brasileiro na hipótese de ser reconhecido o direito reivindicado pelos beneficiários, o que dispensa qualquer outra discussão. Desse modo, esse argumento tem um forte poder de violência simbólica (Bourdieu). Ao mesmo tempo, tal argumento busca aliviar o julgador da carga ("culpa") representada pela ideia (dele) "quebrar" a previdência social!

Bem observou o professor Romulo Saraiva que estes argumentos utilitaristas estiveram, exemplarmente, presentes em 2013, na revisão do melhor benefício (Tema 334), em 2014, na limitação de revisar aposentadoria em até dez anos (Tema 313), em 2017, na desaposentação (Tema 503) e na constitucionalidade do fator previdenciário do professor (Tema 960), em 2021, no acréscimo de 25% a outras aposentadorias (Tema 1.095) e em 2024, na revisão da vida toda (Tema 1.102).[363]

---

[362] SCHUSTER, Diego. A aplicação do Direito Previdenciário: um lugar (in)comum para fazer a frase feita e sentir os efeitos colaterais da pretensão de correção moral em Robert Alexy (o uso de argumentos econômicos e políticos pelos tribunais superiores). In SARAU JUNIOR, Marco Aurélio; FOLMANN, Melissa (org.). **Previdência Social em busca da Justiça Social.** São Paulo: LTr, 2015. p. 220.

[363] SARAIVA, Romulo. Tendências do STF: aposentadoria é revisada se não custar caro ao INSS. Consultor Jurídico. 05/02/2025.Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-fev-05/tendencias-do-stf-aposentadoria-e-revisada-se-nao-custar-caro-ao-inss/. Acesso em 01 mar. 2025.

Exemplarmente, gostaria de enfocar o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal do Tema 1095, que tratava da extensão do adicional de 25%, devido ao segurado que necessitar de ajuda/assistência permanente, para os outros benefícios além da aposentadoria por incapacidade. O direito antes fora reconhecido no âmbito de Recurso Repetitivo julgado pelo STJ,[364] em acórdão muito bem fundamentado que invocava os princípios constitucionais da isonomia e da dignidade humana, mas o STF culminou por afastar o direito à extensão pretendida por violação aos princípios constitucionais da legalidade previdenciária estrita e da contrapartida.

Foi reconhecida a Repercussão Geral no julgamento de Agravo Regimental que, acolhendo uma estimativa de custo anual apresentada pelo INSS em uma Nota Técnica, no valor de 7,15 bilhões, e invocando o pragmatismo de Richard Posner, o STF deu provimento ao recurso do INSS referindo que o reconhecimento do direito à extensão pretendida representaria "grave risco para as contas públicas, revelando-se particularmente preocupante no cenário de crise fiscal e econômica atual".[365]

Mas, se o argumento *ad terrorem custo elevado do direito*, acolhido pelo STF como um dos motivos determinantes do acórdão que reconheceu a Repercussão Geral, pudesse, por hipótese apenas, ser considerado hermeneuticamente razoável, teria o STF que certificar-se que a estimativa de gasto sustentada pelo INSS era realmente correta, fidedigna e verdadeira. Isso não ocorreu e era notória a superestimativa do impacto financeiro, até porque os segurados detentores das outras aposentadorias não contempladas pelo

[364] STJ, Tema 982: "Comprovadas a invalidez e a necessidade de assistência permanente de terceiro, é devido o acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento), previsto no art. 45 da Lei n. 8.213/91, a todos os aposentados pelo RGPS, independentemente da modalidade de aposentadoria".

[365] Passagens do voto do Min. Fux na REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.221.446/RJ: (...) O Magistrado tem o dever de examinar as consequências imediatas e sistêmicas que o seu pronunciamento irá produzir na realidade social, porquanto, ao exercer seu poder de decisão nos casos concretos com os quais se depara, os Juízes alocam recursos escassos. Doutrina: POSNER, Richard. *Law, Pragmatism and Democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2003, p. 60-64. (...) Em termos de repercussão econômica, há informação nos autos de que a utilização imoderada desse adicional de grande invalidez levaria a um possível impacto bilionário causado aos já combalidos cofres públicos, revelando-se particularmente preocupante no cenário de crise fiscal e econômica vivenciado. De se rememorar, também, os esforços para a recente reforma da previdência, a qual consome progressivamente o orçamento público e impede investimentos em áreas essenciais, como a segurança, a saúde e a educação.

adicional, do ponto de vista atuarial e de contrapartida, em tese, contribuem mais do que aqueles que recebem benefícios por incapacidade.[366]

No mérito, embora o Pretório Excelso não tenha invocado a estimativa de despesa do reconhecimento do direito discutido, parece ter ficado impresso no ideário dos julgadores o fundamento financeiro empregado pelo r. voto da Presidência.

A bem da verdade, é preciso consignar que no acordão do tema 1095 não figurou mais o argumento da estimativa de despesa. Constou como motivo determinante, que somente por lei podem ser criados ou majorados benefícios previdenciários (princípio da legalidade). Para além da legalidade, o STF invocou o art. 195, § 5º, da CR, que estabelece o princípio da contrapartida: "nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a competente fonte de custeio total".[367] Estes foram os argumentos centrais do voto-condutor do acórdão.

Era possível, e o STF já fez isso outras vezes, trabalhar com a teoria dos princípios e direitos fundamentais, reconhecendo a existência de uma colisão de entre princípios e aplicando o **princípio da proibição de tutela insuficiente**. Com base no **princípio isonômico**, como **mecanismo/elemento de ponderação**, sendo este princípio estruturante de **maior hierarquia constitucional**, resolver-se o conflito no sentido de possibilitar a extensão pretendida.[368] Simples assim, como fez o STF no julgamento da (in)constitucionalidade do parâmetro financeiro de renda familiar do BPC, afirmando a inconstitucionalização ao longo do tempo e reconhecendo que o valor contido no texto legal era insuficiente comparativamente com o parâmetro de outros programas sociais. Nada mais nada menos do que ampliar um critério legal sem reconhecer qualquer vício de inconstitucionalidade nesta ampliação.[369]

---

[366] Ver, a propósito, análise percuciente do Professor Carlos V. R. Ferreira (**O argumento financeiro na Previdência Social**: falso embate entre Proteção Social e Escassez Orçamentária. Curitiba: Juruá, 2023. p. 162-163).

[367] Sobre este princípio, enquanto direção imposta ao legislador ordinário, garantindo o equilíbrio financeiro do sistema de Seguridade Social, ver SILVA, Roberta Soares da. **O princípio da contrapartida no Sistema de Seguridade Social**: orçamento em destaque. Curitiba: Alteridade, 2023.

[368] É fácil ver que não há elemento de discrímen além da estimativa de custo a autorizar que o adicional não seja pago aos segurados que gozam de outros benefícios além da aposentadoria por incapacidade permanente quando existe a necessidade de auxílio para a manutenção de uma vida digna.

[369] RE 1221446 / RJ: (...). Como a lei permaneceu inalterada, elaboraram-se maneiras de se contornar o critério objetivo e único estipulado pela LOAS e de se avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes. Paralelamente, foram editadas

Mas, se o argumento *ad terrorem custo elevado do direito*, utilizado pelo STF como um dos motivos determinantes do acórdão que reconheceu a Repercussão Geral, pudesse, por hipótese apenas, ser considerado hermeneuticamente razoável para o reconhecimento da repercussão geral, precisaria o STF certificar-se que a estimativa de gasto apresentada pelo INSS era realmente correta, fidedigna e verdadeira. Isso não ocorreu e era notória a superestimativa do impacto financeiro, até porque os segurados detentores das outras aposentadorias não contempladas pelo adicional, do ponto de vista atuarial e de contrapartida, em tese, contribuem mais do que aqueles que recebem benefícios por incapacidade.[370]

Nos outros julgamentos citados sobre direitos previdenciários, embora não com exclusividade a Suprema Corte esgrimiu com o fundamento "estimativa de gasto".

No tema 1.102 da RG, chamada Revisão da "Vida Toda", o voto do ministro Nunes Marques, que estranhamente possibilitou uma reviravolta processual em um julgamento já encerrado, foi vazado quase que exclusivamente em argumento econômico. Diz o voto: "Não custa lembrar que o acolhimento do pedido implicaria vultoso impacto econômico, a ser suportado pela autarquia previdenciária num primeiro momento — e, posteriormente, pelos novos segurados, em sucessivas reformas previdenciárias que decerto se mostrariam necessárias […]. Dados reunidos neste processo sinalizam despesa na ordem de 46,4 bilhões de reais apenas para quitar o passivo decorrente das aposentadorias por tempo de contribuição no período de 2015 a 2029 (Nota Técnica nº 4.921/2020 da Secretaria de Previdência do

leis que estabeleceram critérios mais elásticos para a concessão de outros benefícios assistenciais, tais como: a Lei 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; a Lei 10.219/01, que criou o Bolsa Escola; a Lei 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. O Supremo Tribunal Federal, em decisões monocráticas, passou a rever anteriores posicionamentos acerca da intransponibilidade dos critérios objetivos. Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro). 4. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993. 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento." (RE 567985, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-194 DIVULG 02-10- 2013 PUBLIC 03-10-2013).

[370] Ver, a propósito, análise percuciente do Professor Carlos V. R. Ferreira (**O argumento financeiro na Previdência Social**: falso embate entre Proteção Social e Escassez Orçamentária. Curitiba: Juruá, 2023. p. 162-163).

Ministério da Economia). […]. Por fim – e este é um ponto que considero de grande importância –, não se deve menosprezar o efeito de uma possível decisão favorável sobre a inflação do país. É que as remunerações anteriores a 1994 (ano do implemento do Plano Real), ao serem corrigidas para os dias de hoje, trarão embutidos os altos índices inflacionários daqueles anos de descontrole dos preços, o que recrudesceria um fantasma que considerávamos extinto."

O "custo da revisão" permeou os argumentos que prevaleceram entre os outros ministros julgadores. Refiro aqui, exemplificativamente, passagem do voto do ministro Luiz Fux, em que justifica a adoção de uma regra de transição mais prejudicial do que a regra definitiva: "Norma legal impugnada que cria regra de transição para garantir a higidez do sistema previdenciário após cenário de hiperinflação anterior ao Plano Real. Impossibilidade de o Judiciário criar nova forma de cálculo mais favorável a um grupo específico de segurados, ameaçando o equilíbrio financeiro e atuarial de todo o RGPS, em desarmonia com o princípio da solidariedade".

O argumento central em debate na "tese da vida toda" era que uma regra de transição não poderia ser mais prejudicial aos segurados do que a regra definitiva. Do ponto de vista constitucional e da essência mesmo do é uma regra de transição, enquanto preparação para a mudança de um regime para outro menos benéfico, não tem a mínima razoabilidade que a norma transitória seja pior que a definitiva. Daí, data vênia, o desacerto da solução, na medida em que esse argumento, que já havia sido sufragado no STJ e no próprio STF, não foi mais analisado e se chancelou uma espécie de "vale tudo financeiro", ficando o dito pelo não dito com base em uma estimativa de gasto apresentada pelo INSS.

Não se cometa o equívoco de afirmar que o STF em algum caso julgou tomando por fundamento, *exclusivamente*, o abalo para o orçamento previdenciário. Em todos os casos, a Suprema Corte encaminhou um raciocínio jurídico constitucional sobre a validade e a eficácia do direito em discussão. Vale repetir: depois não reconhecer o direito, ajuntou argumento no sentido de que o reconhecimento viria abalar a equação financeira do orçamento já debilitado da Previdência Social.

É justamente neste ponto que gostaria de centrar minha peroração. O que se percebe é que o exame do direito em si se deu apenas como forma de convalidar ou justificar uma decisão já tomada. Decidiu-se para depois fundamentar. Ou bem não existe o direito e não tem que falar sobre o seu custo,

ou bem ele existe e a estimativa de custo é elemento externo a ele e deve ser resolvido posteriormente na forma legalmente preconizada para tal mister.

Por outro lado, também não se cometa contra a Suprema Corte o pecado da equivocada generalização de mau uso da AED, porquanto em vários julgados o nosso Tribunal Constitucional, ao que se vê, o fez de modo tecnicamente irreprochável. Veja-se, à guisa exemplificativa, o julgamento do Tema 72 - Inclusão do salário-maternidade na base de cálculo da Contribuição Previdenciária incidente sobre a remuneração. A *ratio decidendi* da tese fixada ("É inconstitucional a incidência de contribuição previdenciária a cargo do empregador sobre o salário maternidade"), pragmaticamente, sopesou os efeitos práticos que eventual reconhecimento da constitucionalidade da incidência de contribuição previdenciária a onerar o empregador poderia conduzir. Reflexamente poderia representar um desestímulo à contratação de mulheres, ferindo de morte o princípio da não discriminação (isonomia). Adequadamente, o raciocínio consequencialista foi utilizado como complemento do direito e não como substitutivo.[371]

Por ocasião do julgamento do Tema 906 de RG (RE n° 946.648/SC) que tratava de matéria tributária, discutindo a respeito da constitucionalidade da incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na revenda, no mercado interno, de produtos importados e não submetidos a novo processo de industrialização no interregno de tempo entre a importação e a revenda, a Suprema Corte rechaçou a tese autoral trazendo um raciocínio econômico como variável hermenêutica que complementou o raciocínio jurídico. Sem substituir o enfrentamento do direito pela AED, entendeu que violaria a isonomia entre contribuintes nacionais e estrangeiros a desoneração pretendida. Então, o conceito econômico de livre concorrência, foi utilizado para o não reconhecimento do direito. Me pareceu perfeita a solução jurídica com fundamento em uma variável econômica, destacando-se o voto do Ministro Alexandre de Moraes. As políticas de mercado em favor da circulação de produtos nacionais – fator externo ao discurso/raciocínio jurídico – foram

[371] STF, RE 576967, Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Excerto da ementa: "Esta Corte já definiu que as disposições constitucionais são legitimadoras de um tratamento diferenciado às mulheres desde que a norma instituidora amplie direitos fundamentais e atenda ao princípio da proporcionalidade na compensação das diferenças. No entanto, no presente caso, as normas impugnadas, ao imporem tributação que incide somente quando a trabalhadora é mulher e mãe cria obstáculo geral à contratação de mulheres, por questões exclusivamente biológicas, uma vez que torna a maternidade um ônus. Tal discriminação não encontra amparo na Constituição, que, ao contrário, estabelece isonomia entre homens e mulheres, bem como a proteção à maternidade, à família e à inclusão da mulher no mercado de trabalho. Inconstitucionalidade material dos referidos dispositivos".

determinantes da interpretação judicial conferida ao princípio constitucional da isonomia.[372]

Nunca é demais salientar que a Constituição de 1988 ampliou significativamente o papel político-democrático exercido pelo STF. Uma das principais motivações para o incremento nas funções do STF é a variada gama jurídico-processual em que pode a Corte controlar a constitucionalidade dos atos do poder público. De um lado, novos legitimados a provocar o exercício do controle de constitucionalidade e novas modalidades de ações que buscam proteger o texto constitucional. De outro, o amplo feixe normativo açambarcado pela Constituição Federal de 1988 faz com que a intervenção política do STF se acentue cada vez mais

O Instituto da Repercussão Geral, previsto no artigo 1.035 do Código de Processo Civil (CPC), é um mecanismo essencial para a uniformização da interpretação das normas constitucionais no sistema de demandas repetitivas para temas relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo. A técnica de objetivação é importante e assegura que o STF decida de forma definitiva sobre temas de relevância nacional, garantindo que o entendimento consolidado seja aplicado de maneira uniforme por todos os tribunais do país. Evita-se, assim, as divergências interpretativas e a chamada "jurisprudência lotérica" nas instâncias inferiores, além de conferir a segurança jurídica e a isonomia de tratamento para situações iguais no tratamento dos conflitos repetitivos judicializados. Também contribui para reduzir significativamente a judicialização e o acervo invencível do Poder Judiciário, notadamente sobre Direitos Sociais.

Apesar da importância que o STF desempenha na criação de precedentes vinculantes, nos últimos anos, observa-se que a Corte Constitucional tem se inclinado por decidir questões envolvendo direitos sociais, especialmente no âmbito do Direito do Trabalho e do Direito Previdenciário, com fundamento muito mais na eventual repercussão financeira que poderia resultar do reconhecimento do direito do que propriamente na

[372] Excerto da *ratio decidendi* do referido Tema 906: "Não se pode olvidar, ainda, que o IPI tem função eminentemente extrafiscal, e visa, dentre outros objetivos, ser instrumento indutor da atividade econômica e industrial do País. Em assim sendo, não caberia estender tratamento mais favorecido ao produto industrializado no exterior, tornando a carga tributária incidente sobre o bem importado inferior àquela que grava o bem nacional. Seria um contrassenso defender que o IPI deva incidir sobre a matéria-prima importada submetida a processo industrial no País, e não quando há revenda da mercadoria importada pronta e acabada, sem a necessidade de qualquer beneficiamento".

existência e validade do direito. Essa tendência nas interpretações tem gerado impactos negativos no plano jurídico dos segurados e trabalhadores, desgastando a ideia, a importância, a concretização e a sindicabilidade judicial dos direitos sociais.

A considerar os julgamentos mais relevantes nesse perfil, os ministros do STF têm se preocupado mais com o valor da conta a ser paga pelo INSS do que propriamente com a qualidade do direito levado ao debate, em outras palavras "com a sustentabilidade econômica do INSS" e um suposto abalo no equilíbrio atuarial do Sistema de Seguridade Social.

Temas afetados em recursos repetitivos já decididos pelo Superior Tribunal de Justiça com teses fixadas em favor do direito dos segurados culminam por ter a Repercussão Geral reconhecida (existência de matéria constitucional) e são revertidos em favor do INSS com base no "risco de desequilíbrio atuarial e financeiro do Sistema de Seguridade Social".

O controle difuso é aquele que permite a reparação, a proteção de direitos fundamentais lesionados. Somente existe proteção a direitos quando se julga a partir de um caso concreto de lesão a referido direito. O STF tem o dever de garantir a segurança jurídica e o equilíbrio atuarial/financeiro do Sistema Constitucional de Direitos da Seguridade social, esse mister, todavia, não pode inibir seu dever constitucional de proteção a direitos fundamentais diante das situações concretas.

A abordagem pragmatista no Direito da Seguridade Social pressupõem que as ideias devem ser testadas tendo em conta os resultados que delas decorrem. Para uma abordagem pragmatista, mensurar se a solução encontrada será adequada é encontrar uma resposta para a seguinte pergunta: a sua aplicação no mundo prático é bem-sucedida? O teste para que possa avaliar o fundamento pragmatista *é se persegui-lo serve como uma forma realista e eficaz de atingir metas e objetivos sociais importantes*.

A questão é, quais efeitos práticos: para o segurado ou para a seguradora? Para a concretização de um direito subjetivo violado? Ou para a eventual oneração orçamentária decorrente desta concretização? Parece que estas perguntas remetem a solução para uma análise subjetiva, que pode ressuscitar a filosofia da consciência, conferindo aos juízes um discricionarismo que não têm, como observou Dworkin[373]. O juízo de

[373] DWORKIN, Ronald. **A Justiça de Toga.** Tradução Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: WmfMartins Fontes, 2010.

razoabilidade sobre o interesse em concretizar direitos fundamentais sociais já foi feito pelo legislador constituinte e ordinário.

Vertida a questão para o plano da hermenêutica, tem-se que não existe interpretação que comece do marco zero. Conquanto não se confundam texto e norma, o papel do legislador, sobretudo o constitucional, e os textos legais não podem ser arredados sob o argumento de que o custo dos direitos pode ser demasiado. Os fatores ou variáveis hermenêuticas que se encontram disponíveis nos programas de decisões judiciais para a solução dos conflitos sobre direitos da Seguridade Social são a Constituição, as leis ordinárias, os precedentes, a jurisprudência simples, o compromisso constitucional com o bem-estar social, a dignidade da pessoa humana, o equilíbrio orçamentário e atuarial do sistema etc. E todos eles devem ser sopesados na medida da sua pertinência para a solução do conflito.

Ademais, no plano das decisões judiciais, mesmo para uma abordagem que os pragmatistas filosóficos chamam de "vulgata pragmatista", como é a teoria de Richard Posner, no que sustenta a possibilidade de os juízes julgarem contra a lei ou fugirem da moldura legal para alcançar um objetivo prático imediato, vale dizer, a "maximização da riqueza como conceito ético",[374] teria aplicabilidade restrita nas situações em que o STF é chamado a decidir, sobretudo no âmbito de Recursos Extraordinários com Repercussão Geral no âmbito do Direito Previdenciário.

Explico. Não se discutem nestes casos paradigmáticos questões fato, ou seja, não se está diante de dúvidas ou *hard cases* sem uma resposta correta em que a Suprema Corte precise se posicionar sobre verdades relativas ou absolutas. E, nestes casos sobre direitos previdenciários, não se está diante de possível ausência de critérios absolutos para definir a melhor interpretação. Não há também "vaguezas principiológicas" que precisem ser supridas com a eventual contextualização. Trata-se de questões necessária e exclusivamente de direito, e é sobre a interpretação do direito que se debruça a Corte. Não estava, reitere-se, o STF diante de questões difíceis, metafísicas ou platônicas de alta indagação e plurissignificação, capazes de interferir na subjetividade dos seus juízes.

Conquanto se saiba que a Constituição é o que o STF diz que ela é, a pergunta é se poderia o STF contrariar a interpretação da doutrina uníssona e os julgados de outros Tribunais, inclusive do STJ, em hipóteses que não se

[374] POSNER, Richard A. **Direito, Pragmatismo e Democracia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 73.

enquadram no campo do pragmatismo, ou seja, quando não há necessidade de afastar interesses políticos ou concepções morais e religiosas?

Nos casos em que o STF não reconheceu inconstitucionalidade de leis previdenciárias que restringiam e limitavam direitos, o que se tinha eram simples casos de análise da confrontação das regras inquinadas com as normas constitucionais para reconhecimento ou não de direitos subjetivos previdenciários em face do INSS. Nem o pragmatismo, nem a AED, podem ser empregados pura e simplesmente para criar um ambiente em que direitos são negados por uma razão utilitarista (pseudo salvamento da Previdência Social para poder atender à maioria), pena de representar sério risco de vulgarização destas importantes ferramentas de hermenêutica.

Escolher o que é eficiente e qual a solução que promove o bem-estar e o desenvolvimento da sociedade é algo que também demanda subjetivismo. Se a escolha recai sobre alguns juízes, o pragmatismo pode não ser assim tão pragmático, isto porque a vontade do legislador é substituída pela vontade do juiz, convalidando uma escolha subjetiva. Esta escolha indica que há uma aposta no protagonismo judicial.[375] Ao decidir, o juiz terá de também escolher quais são as consequências desejáveis. Como não existem respostas antes das perguntas e como os interesses que coexistem em uma democracia não são convergentes, tem-se um problema: não se pode pautar decisões a partir de interesses que não representam os valores constitucionais.

Permitir, por exemplo que se aplique uma norma de transição mais drástica do que definitiva e chancelar uma redução drástica no valor dos benefícios dos segurados, violando a regra da contrapartida (Tema 1102), pode também ser uma solução eficiente para os cofres previdenciários, mas tenho dúvida se estaria promovendo a evolução do bem-estar da sociedade, objetivo primaz da Constituição.

A meu ver, não reconhecer direitos previdenciários porque o seu custo pode ser elevado, certamente pode ser relevante para uma abordagem exclusivamente financeira/econômica, mas representa um risco para o sistema de direitos, que deixa de representar o programa de decisão mais importante no sistema judicial. O direito desaparece como fator essencial de regulação social e resposta às expectativas sociais cognitivas e normativas.

---

[375] STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de Hermenêutica**: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito. 2. ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. p. 343-347.

Se quisermos buscar a resposta na Teoria dos Sistemas de N. Luhmann, precisarmos observar que o sistema judicial decide juridicamente e não política, econômica ou moralmente, pelo menos com exclusividade. Não decide pelas lógicas do sistema político (oposição ou situação e poder ou não poder), do sistema econômico (pagamento ou não pagamento e lucro ou prejuízo), ou ainda do sistema ético-religioso (moral ou amoral).

Ainda que os sistemas operem fechados em sua própria estrutura, existe a necessidade de se estabelecer relações (comunicações) condicionadas entre o sistema e o entorno e, por conseguinte, entre o sistema e os outros sistemas ou subsistemas. O desafio consiste em justificar teoricamente um conceito que articule autorreferencialidade sistêmica com a comunicação entre sistemas. A questão é: como fazê-lo, sem perder sua integridade, ou seja, de forma coerente, tolerante e suportável.

A esta relação entre sistemas determinados por sua própria estrutura convencionou-se chamar "acoplamento estrutural". Por isso, o sistema judicial pode e deve mesmo receber interferências de outros subsistemas sociais, como o político, o econômico e o moral. O professor Marcelo Neves mostrou que não se trata de superar esse impasse, mas sim de conviver construtivamente com ele, fortificando a capacidade de aprendizado (abertura cognitiva) entre os sistemas e também em relação ao entorno, apropriando os influxos de informação que emergem criativamente da esfera pública pluralista e promovem a reciclagem do respectivo sistema.[376]

O insumo vindo do sistema econômico é fundamental e inolvidável, mas precisar ser internalizado às estruturas e programas de decisão do sistema do direito para ser observado pelo sistema judicial. Precisa ser transformado na binariedade lícito/ilícito ou direito/não direito. Ainda que o aplicador do direito social tenha liberdade de escolhas, qualquer operação comunicacional deverá partir das normas criadas pelo sistema político (leis), sob pena de o sistema judicial decidindo com base em outro código, corromper-se, quebrando a unidade do direito e, consequentemente, o limite cognitivo do sistema jurídico e a sua comunicação diferenciada.

Se quisermos encontrar respostas à luz da hermenêutica filosófica, devemos observar primeiro que toda a atitude hermenêutica é sempre pragmática, não acontece em tese, senão que na experiência do mundo real, na facticidade e na ação. Se é o caso concreto que interessa na construção da norma

[376] NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil. O estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 234.

a partir do texto, parece sintomático que o hermeneuta não pode perder de vista a eficácia do conteúdo da norma criada na perspectiva dos seus fins sociais, uma variável que se compreende no chamado círculo hermenêutico de Gadamer.[377]

A Constituição, passando a ser o centro do sistema jurídico e principal programa de decisão do Poder Judiciário aponta os princípios a serem protegidos e os caminhos a serem trilhados. O pragmatismo jurídico não aspira nem propõe que se abandonem esses princípios ou se trilhem caminhos diversos. Nenhum pragmatista, exceto os que cultuam a *vulgata pragmática*, defende a substituição dos valores contidos nos princípios constitucionais pelos valores, tendências políticas ou preferências pessoais do juiz, o que seria ressuscitar a filosofia da consciência e o próprio positivismo contra o qual o pragmatismo prometeu lutar. Muito menos pode a perspectiva pragmática judicial abandonar o programa de direitos criado com base na Constituição. O método consequencialista do juiz pragmatista precisa respeitar os referenciais comuns traçados pela Constituição.

É que o juiz intérprete não é totalmente livre para decidir conflitos que envolvem Direitos Fundamentais Sociais. Vale dizer: antes de qualquer possibilidade de escolha existe um compromisso com a Constituição e seus princípios, sobretudo com o valor estruturante da Dignidade da Pessoa Humana. Há na Constituição um constrangimento explícito dirigido ao Poder Judiciário que o condiciona no decidir a voltar-se para a consagração da Dignidade da Pessoa Humana. O humanismo nada mais é do que o culto à satisfação, o quanto mais ampla possível, da personalidade humana, razão de existir do direito. O Poder Judiciário somente cumpre seu desiderato constitucional quando se coloca a serviço da satisfação das necessidades humanas em todas as suas dimensões, inclusive a afetiva, mister que condiciona e limita tanto o pragmatismo como a análise econômica do direito.

A proteção social preconizada pela Constituição corresponde aos mecanismos institucionais que são articulados para reduzir e superar os riscos sociais (doença, acidente do trabalho, desemprego, miséria, velhice, morte etc.),

[377] "Através do círculo hermenêutico, faz-se a distinção entre pré-juízos verdadeiros e falsos, a partir de um retorno contínuo ao projeto prévio de compreensão, que tem na pré-compreensão a sua condição de possibilidade. O intérprete deve colocar em discussão os seus pré-juízos, isto é, os juízos prévios que ele tinha sobre a coisa antes de com ela se confrontar. Os pré-juízos não percebidos enquanto tais nos tornam surdos para a coisa de que nos fala a tradição. Não perceber os pré-juízos "como" pré-juízos aliena o intérprete, fazendo-o refém da tradição *ilegítima*" (STRECK, Lenio L. A recepção equivocada do ativismo judicial em Terrae Brasilis. **Estado de Direito**, Porto Alegre, nº 41, 2014. p. 4).

assegurando, de modo universal, a segurança econômica contra as circunstâncias inevitáveis que afetam a subsistência (capacidade de assegurar, por si próprio, a independência social) e o bem-estar dos indivíduos e suas famílias (não apenas no sentido econômico, mas em todas as dimensões do homem como um todo). No Brasil, a principal política pública de proteção social é a Seguridade Social (CR/88, art. 194).

Condicionar a eficácia da norma jurídica à maximização da riqueza ou a outro critério supostamente ascético para desse modo suprimir-se a elástica gama de direitos humanos fundamentais da Seguridade Social assegurada pela Constituição aos indivíduos, enquanto direitos subjetivos reivindicáveis em face do Estado, leva, sem dúvida, ao enfraquecimento da proteção constitucional almejada. Todo o conjunto de valores éticos convencionais, constitucionais ou legais, que emprestam sentido às normas do Direito da Seguridade Social, não terão razão de ser, ou de subsistir, se a validade ou a eficácia desses direitos, vinculados à tutela constitucional da Dignidade Humana, estiver condicionada à premissa de que não pode gerar ônus para a Previdência Social.

Sim, a verdade é que a eficácia e a concretização no mundo sensível e na realidade prática de todos os direitos sociais positivos prestacionais em face do Estado tem um custo financeiro.

As várias reformas previdenciárias, tanto no regime próprio (servidores públicos), como no regime geral (empregados privados), implementaram-se limitando os direitos e impondo critérios mais rígidos para a concessão dos benefícios, sempre segundo o argumento da insuficiência orçamentária que impõe déficits incontroláveis no sistema atuarial do sistema e, no mais das vezes, violando legítimas expectativas de direitos.

A Constituição da República, no *caput* do art. 201, estabelece que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) deverá observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. A lógica orçamentária, prevista na Constituição Federal, é a de que não haja fixação da despesa sem a respectiva fonte de custeio. Não se pode olvidar também que o modelo constitucional financeiro impõe a vinculação de determinados montantes de recursos para áreas específicas como saúde e educação, proporcionando um certo nível de vinculação e mesmo engessamento nas escolhas ao próprio gestor público. Existe também relativa inflexibilidade no cumprimento dos programas contidos nas normas relativas aos sistemas descentralizados de serviços públicos.

A chamada cláusula da reserva do possível corresponde aos limites jurídicos e fáticos, enquanto condição de possibilidade para a concretização dos direitos sociais prestacionais de modo compatibilizado com a escassez de recursos financeiros. A questão da insuficiência de receita para fazer face às despesas sempre crescentes se deve muito mais à desconexão entre a Constituição Econômica e a Constituição Financeira.

Gilberto Bercovici e Luís. F. Massoneto,[378] como percuciência, apontaram este problema no nosso constitucionalismo, que gera a desarticulação entre as estruturas de desenvolvimento social e econômico.

> A constituição financeira de 1988, que deveria dar suporte para a implementação da constituição econômica de 1988, falhou nesta tarefa. Um dos motivos é a separação que a doutrina e a prática constitucionais pós-1988 promoveram entre a constituição financeira e a constituição econômica, como se uma não tivesse nenhuma relação com a outra e como se ambas não fizessem parte da mesma Constituição de 1988. A constituição financeira passou a ser interpretada e aplicada como se fosse 'neutra', meramente processual, com diretrizes e lógica próprias, separada totalmente da ordem econômica e social, esterilizando, assim, a capacidade de intervenção do Estado na economia. Separada da constituição financeira, a constituição econômica de 1988 foi transformada em mera 'norma programática.

Segundo os referidos articulistas, os recursos públicos que deveriam subsidiar as despesas com os direitos sociais e serviços públicos passaram a servir para a remuneração do capital por meio das altas taxas de juros, de modo que é o déficit público que garante a remuneração para o capital.

> Esta crise de financiamento do setor público é ainda mais grave nos países periféricos, como o Brasil, em que há insuficiência de recursos para o financiamento público da acumulação de capital. Portanto, para garantir a atração dos investimentos privados, o Poder Público brasileiro tem que estabilizar o valor real dos ativos das classes proprietárias. Ou seja, o orçamento público deve estar voltado para a garantia do investimento privado, para a garantia

[378] BERCOVICI, Gilberto; MASSONETO, Luís F. A Constituição Dirigente e Invertida: A blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. In: **Boletim de Ciências Económicas**, vol. XLIX. p. 57-77, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2006. p. 66-67

> do capital privado, em detrimento dos direitos sociais e serviços públicos voltados para a população mais desfavorecida.[379]

As limitações à eficácia dos direitos fundamentais sociais contidas na reserva do possível, indo ao encontro do programa ultraliberal, não escondem o seu caráter exclusivamente econômico e consequencialista. É um discurso eficientista/utilitarista que corrompe o código do sistema do judicial (direito – não direito). Se é certo que os direitos sociais têm um custo econômico, não menos certo é que esse custo representa uma questão externa ao próprio reconhecimento do direito, condicionante de sua eficácia social.[380]

Nessa perspectiva, ao que penso, dever-se-ia enfrentar o contraponto da reserva do possível a partir de algumas premissas distintivas: (a) no plano do reconhecimento, no modelo de Estado Constitucional Social Democrático de Direito, a reserva do possível é indiferente (não se deve associar a estrutura jurídica do direito com o seu financiamento ou implementação prática);[381] (b) no plano da legislação infraconstitucional, o legislativo, no âmbito da sua esfera de competência, vincula-se às regras e princípios constitucionais (à juridicidade), devendo prover sobre o custeio respectivo dos direitos sociais; (c) no plano do Executivo é que se pode avaliar a capacidade financeira de Estado efetivar os direitos sociais, até o limite do seu núcleo ou conteúdo essencial; (d) no plano jurisdicional, a reserva do possível constitui uma *tese defensiva* que precisa ser comprovada, incumbindo a quem a alega o ônus de comprová-la atuarialmente, não sendo bastantes abstrações do tipo "o orçamento público é deficitário, está comprometido como outras políticas públicas mais relevantes", "a seguridade social irá à bancarrota", quando não demonstradas.

---

[379] BERCOVICI, Gilberto; MASSONETO, Luís F. A Constituição Dirigente e Invertida: A blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. *In:* **Boletim de Ciências Económicas**, vol. XLIX. p. 57-77, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2006. p. 69.

[380] Cass Sunstein e Stephen Holmes afirmam que não são apenas os direitos de liberdade positiva que têm custo para o Estado, também os direitos negativos. De rigor, todos os direitos reconhecidos são positivos, na medida em que demandam alocação de recursos, direta ou indiretamente, embora nem todos se submetam às limitações da reserva do possível (SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. **The costs of the rights***:* why liberty depends on taxes. London/NY: V. W. Norton & Company, 1999. p. 43).

[381] Pérez Luño situa o problema na fixação dos objetivos básicos do Estado Constitucional de Direito, consubstanciando um sentido ético garantista de reconhecimento dos direitos fundamentais (valores éticos da pessoa) a impedir tanto o retrocesso social como o crédito ilimitado às alegativas vazias de insuficiência financeira (PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos humanos, estado de derecho y Constitución**. 9. ed., Madrid: Tecnos, 2005. p. 631-632).

Ficou célebre a passagem do voto do Ministro Celso de Mello na ADPF 45,[382] mostrando que:

> A cláusula da 'reserva do possível' – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

É dever do Estado otimizar os recursos voltados à satisfação dos direitos sociais, que não podem ser sacrificados por simples alegações de escassez de recursos, nem mesmo por real escassez no âmbito da normalidade. O compromisso da Justiça Social não deve ser com a minimização, mas com a maximização da proteção social.

Não enxergo na efetivação de direitos fundamentais sociais, como são os da seguridade social, exemplificando, colisão entre interesses individuais (subjetivados) e coletivos (da maioria, segundo o raciocínio utilitarista), à míngua também de um elemento de concretude. Só há conflito autêntico, se for concreto. O interesse coletivo contido na contingência de recursos públicos (leia-se: economia de dinheiro público ou verbas orçamentárias) e todo o mais que inspira o raciocínio utilitarista[383] da reserva do possível constituem, no mais das vezes, presunção abstrata e artificial, e não elemento concreto, dado real.

Nada obstante seja aceita doutrinariamente uma perspectiva jurídica da reserva do possível (artificial) – ao lado da fática – que traduz a ausência de previsão da despesa na lei orçamentária, contingência que a dogmática tem superado com a criação do chamado núcleo essencial dos direitos sociais, que ficam sempre à margem da reserva do possível e imunizados contra os retrocessos, ao que vejo, a reserva do possível, em situações de normalidade, não legitima constitucionalmente que se debilite a eficácia de direitos fundamentais sociais, a ponto de retirar-lhes sua eficácia prestacional essencial.

---

[382] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 345.** Passagens dos votos. Disponível em: **https://arquivos-trilhante-sp.s3.sa-east-1.amazonaws.com/documentos/informativos/informativo-0345-stf.pdf.** Acesso em: 13 mar. 2025.

[383] Jeremy Bentham e posteriormente Stuart Mill são reconhecidamente os idealizadores do utilitarismo. Segundo suas ideias o ser humano busca sempre o prazer e evita a dor, visando assim e invariavelmente ao seu bem-estar. Ação útil há de ser, portanto, aquela que visa à maximização da felicidade (vide BENTHAM, Jeremy (1781). **An Introduction to the Principles of Morals and Legislation**. Batoche Books, Kitchener, 2000).

Concluindo, expresso meu entendimento de que a mera alegativa improvada de comprometimento da reserva do possível ou de um suposto desequilíbrio financeiro na Previdência Social não pode impedir, por si só, a concretização dos direitos da Seguridade Social pela via judicial. Como bem salienta Ingo Sarlet,

> o que de fato é falaciosa é a forma pela qual o argumento tem sido por vezes utilizado, entre nós, como óbice à intervenção judicial e desculpa genérica para uma eventual omissão estatal no campo da efetivação dos direitos fundamentais, especialmente daqueles de cunho social.[384]

Ainda que se reconheça que a interpretação e a aplicação do direito não são reféns das normas legais, a resposta consequencialista e o abuso da Análise Econômica do Direito para a solução de conflitos previdenciário, sem levar em conta o sentido corrente que a doutrina e a jurisprudência têm conferido aos textos legais, pode levar ao esmaecimento do sistema normativo como um todo.

Solucionar os conflitos previdenciários a partir de uma variável externa como são os eventuais custos do direito, pode representar um risco para a atividade jurisdicional do STF de guardião da Constituição, na medida em que não traz pacificação social e culmina por gerar mais insegurança jurídica e imprevisibilidade, colocando o sistema de demandas repetitivas como um cômodo mecanismo colocado a serviço do INSS para descumprir normas constitucionais.

Bem observou o renomado professor Edmundo Lima de Arruda Júnior, em seu indefectível e novíssimo contributo literário "O Direito no Abismo", em que deixou assentada sua crítica à desregulamentação e ao atropelamento dos direitos e garantias individuais, que

> Os procedimentos judiciais tornam-se, na visão neoliberal mais ortodoxa, um problema para as suas finalidades de absoluta economia de direitos para maior racionalização de custos e ampliação da acumulação.[385]

---

[384]SARLET, Ingo W. Comentário ao art. 6º. *In:* MENDES, Gilmar Ferreira; CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**, São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 545.

[385] ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de. **O Direito no Abismo**: Da desreferencialização institucional da Lei, 1. ed., Florianópolis: Conceito Atual, 2025, p. 327.

A resposta judicial constitucionalmente correta para o caso concreto parte do princípio de que o sentido do texto (norma) somente terá validade se estiver conformado com a Constituição. Não se interpreta um texto jurídico (uma lei) desvinculando-o da antecipação de sentido representada pelo sentido que o intérprete tem da Constituição: "se os pré-juízos do intérprete estiverem corrompidos por um sentido comum teórico no interior do qual a Constituição tem pouco valor e a jurisdição constitucional ainda é mal compreendida, inexoravelmente este intérprete terá seríssimos prejuízos na aplicação da norma" na medida em que, "nem o texto infraconstitucional pode ser visto apartado do sentido da Constituição e nem esta (a Constituição) pode ser entendida como se fosse um 'ser sem o ente', ou uma categoria ou uma hipótese" (STRECK, 2003, p. 288).

> A resposta correta – que não é única e nem uma entre várias – à luz da hermenêutica (filosófica) – será a resposta hermeneuticamente correta para aquele caso, que exsurge na síntese hermenêutica da *applicatio*. Essa resposta propiciada pela hermenêutica deverá, a toda evidência, estar justificada (a fundamentação exigida pela Constituição implica a obrigação de justificar) no plano de uma argumentação racional, o que demonstra que, se a hermenêutica não pode ser confundida com teoria da argumentação, não prescinde, entretanto, de uma argumentação adequada (vetor de racionalidade de segundo nível, que funciona no plano lógico-apofântico).[386]

O abuso das ideologias utilitaristas[387] e consequencialistas representa verdadeira ignomínia ao invés de justiça não estando em consonância com o direito, a liberdade e a igualdade, os três sentidos da justiça kantiana. Dworkin tinha razão quando afirmou que:

> o utilitarismo econômico é injusto nas suas consequências, porque perpetua a pobreza como instrumento para a eficiência, e deficiente na sua teoria da natureza humana, porque concebe os indivíduos como átomos auto-interessados da sociedade, em vez

[386] STRECK, Lenio. Hermenêutica, neoconstitucionalismo e o "problema da discricionariedade dos juízes". Disponível em: www.anima-opet.com.br/.../artigo_Lenio_Luiz_Streck_hermeneutica.pdf. Acesso em: 30 jan. 2025 (s/d).

[387] Infirmando as correntes utilitaristas (sobretudo, o utilitarismo de bem-estar), Rawls afirma que cada indivíduo é dono de uma inviolabilidade fundada na justiça, que nem o bem comum da sociedade pode ab-rogar. Portanto, numa sociedade justa, os direitos garantidos pela justiça não são objeto de negociação política, tampouco são computados no cálculo dos interesses sociais (RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução Jussara Simões. 3. ed. - São Paulo: Martins Fontes, 2008. p. 4).

> de seres inerentemente sociais, cujo sentido de comunidade é uma parte essencial do seu próprio sentido de identidade.[388]

Não se está olvidando da modificação do artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, dispondo que "nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão". Novamente a pergunta. Quais consequências práticas? Ou, consequências práticas para quem? Parece que a exortação, demasiadamente aberta, deixa para o intérprete definir quais consequências práticas vai privilegiar. Reabre o discricionarismo que pretendia evitar.

Poder-se-ia pensar em consequências práticas em termos de concretização dos direitos fundamentais em jogo, o que é indubitável sempre que se reconhece um dos direitos constitucionais da Seguridade Social. Por outro lado, também seria razoável pensar em reduzir gastos com o pagamento de benefícios previdenciários, preservando o orçamento combalido e deficitário. Todavia, esta segunda hipótese, de que falei alhures, passaria necessariamente por não reconhecer a validade e a eficácia do direito em discussão. Não vejo uma consequência prática que autorize, nos casos em que reconhece a existência do direito, deixar-se de efetivá-lo porque gera custo financeiro para a parte ré.

O que o pragmatismo incentiva e sustenta é que, uma vez determinado o princípio ou o caminho, não se possa negar tal valor ou escapar de tal caminho, por argumentos dogmáticos ou formalistas que não respeitam o que realmente se verifica na experiência. O pragmatismo jurídico constitui uma proposta de concretização constitucional. Esta concretização na prática deve dar-se de acordo com a experiência, e não apenas com base na linguagem. O que é a hermenêutico senão pura experiência?

## 5. Proposições *de lege ferenda* para a otimização do custeio da Seguridade Social

[388] DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2011. p. XII.

Parece que a dificuldade de enfrentamento do assunto aqui tratado principia com equívoco de abordagem. Bem frisou o Ministro do TST Augusto César Leite de Carvalho,[389] em primoroso artigo sobre o assunto:

> Nesse reencontro da Economia com a eticidade que ilumina a razão jurídica, há alguns aspectos da doutrina de Calabresi que têm inegável importância. O primeiro deles está relacionado à distinção entre a Análise Econômica do Direito e a sua vertente mais conhecida como Direito e Economia (ou Law & Economics, doravante L&E). Esclarece Guido Calabresi que "enquanto na Análise Econômica do Direito (AED) é a Economia quem domina e o Direito resulta ser o objeto de análise e crítica; no Direito e Economia (L&E) a relação é bilateral. A teoria econômica examina o Direito, porém, em não poucas vezes, essa análise nos guia na direção de promover mudanças na teoria econômica, no lugar de gerar tal mudança no Direito ou na maneira como a realidade jurídica é descrita.

Nesta linha, entendo que, ao invés de escusar a concretização de direitos subjetivos da Seguridade Social, conquistados a duras penas, mediante precedentes vinculantes que, devido à sua eficácia, tornam inoperantes tais direitos constitucional e legalmente assegurados, ao argumento de que o seu custo viria desequilibrar atuarialmente o orçamento da Previdência Social, dever-se-ia pensar em otimização ou incremento das fontes de arrecadação, sendo certo que há espaço para isso.

Está expresso na norma constitucional que a Previdência Social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei aos riscos sociais previstos no próprio texto constitucional (art. 201 da CR). O princípio do equilíbrio econômico e atuarial da previdência busca garantir que os regimes que o compõem possuam as condições necessárias para honrar seus compromissos de curto e de longo prazo.

Discutir os princípios da contrapartida e do equilíbrio atuarial do sistema, o suposto déficit da Previdência, a insuficiência orçamentária e a redução de gastos é mais do que necessário, é imprescindível, todavia de uma forma mais abrangente e que toque no cerne da questão.

---

[389] CARVALHO, A. C. Leite de. **A Análise Econômica do Direito ao Trabalho e do Direito do Trabalho na era da IA**. Disponível em: https://www.jota.info/artigos/a-analise-economica-do-direito-ao-trabalho-e-do-direito-do-trabalho-na-era-da-ia. Acesso em: 15 fev. 2025.

Existe realmente déficit e o que causa este déficit? O relatório de uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI do Senado Federal, realizado em 2017, antes, portanto, da reforma previdenciária, apurou e afirmou categoricamente que não existia ao tempo o suposto déficit, observando que eventual resultado negativo deveria "ser observado sobre prisma do conjunto agregado das contas públicas, que poderá resultar em déficit ou superávit a depender do comportamento da arrecadação e da administração das despesas em determinado exercício fiscal". E mais: "a eventual ou a sazonal insuficiência financeira não pode ter como única alternativa a restrição de direitos, uma vez que a concessão de benefícios pressupõe a solvência do sistema, e a efetivação de um direito já adquirido ou em processo de aquisição.

A referida CPI também se debruçou sobre o desvio de receitas/recursos da Seguridade Social decorrente da instituição da chamada DRU – Desvinculação de Receitas da União. A DRU é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente (desviar) 30% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas (as chamadas verbas carimbadas).[390] A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado.[391]

A conclusão simples é de que se há déficit na Previdência como alegam os economistas e arautos de nova reforma previdenciária, não seria minimamente razoável desviar seus escassos recursos. Uma autêntica decisão com base em AED precisaria enfrentar este problema antes de apontar a insuficiência orçamentária como motivo determinante (*ratio decidendi*).[392]

Por outro lado, até que ponto a consequência prática "abalo do equilíbrio financeiro da Previdência Social" pode ser aplicada sem a comprovação mediante o competente estudo de impacto financeiro e orçamental, amplamente discutido e debatido, como condição de possibilidade da decisão que o reconhece? Não está consentâneo com as premissas

[390] Na prática a DRU permite que o governo aplique os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário, ou mesmo que sejam remanejados recursos da Seguridade Social para o pagamento de juros da dívida pública.

[391] A propósito sugiro a leitura da excelente monografia da professora Roberta Soares da Silva (SILVA, Roberta Soares da. **O princípio da contrapartida no Sistema de Seguridade Social**: orçamento em destaque. Curitiba: Alteridade, 2023), deixando evidenciada a verdadeira rapinagem sofrida pelo Orçamento da Seguridade Social, com a instituição da chamada DRU, que desvincula 30% das receitas da União autorizando que não sejam gastas nas áreas de saúde, assistência ou previdência social (p. 143-145).

[392] BRASIL. SENADO FEDERAL. Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV). **Relatório Final**. Brasília, 2017.

epistemológicas do pragmatismo a ideia de que um magistrado possa tomar uma decisão em função das consequências práticas que dela decorrerão e, ao mesmo tempo, assumir como premissa a ideia de que tais consequências não foram projetadas com base em evidências sólidas. Consequências ou efeitos práticos devem estar, por definição, ancorados na realidade!

Outras medidas poderiam ser pensadas. Embora o aumento das contribuições ou da idade mínima sejam alternativas já experimentadas e de difícil implementação, seria possível pensar-se em políticas públicas de incentivo a formalização do emprego ao invés da flexibilização, de redução da informalidade e do combate à sonegação e a minimização de incentivos fiscais, que são autênticas sangrias para os cofres do Estado.

A sonegação, a evasão decorrente da informalidade e as desonerações representam cifras que superam longe o suposto déficit da Previdência.

A mim parece que a "desoneração da folha de salários", iniciada em 2011, para alguns setores econômicos, foi o clímax do paradoxo que hoje vivenciamos em relação ao déficit da Previdência Social. Não tem o mínimo sentido renunciar a receitas se as despesas estão crescendo, se a Previdência está quebrada! Sabe-se que tal desoneração, além de não ter atingido o objetivo de gerar novos postos de emprego formal, produziu um efeito fiscal profundamente negativo. O discurso do equilíbrio financeiro encampado pelo Poder Judiciário precisa levar em conta essa quebra de arrecadação, antes de se inclinar pela limitação dos direitos.

Está maduro o debate sobre a adoção de políticas públicas que possam, paulatinamente, incentivar a migração espontânea para sistemas complementares de previdência privada. Não a partir de ideias que não contam com o apoio político e social, como é a de se deixar para o Estado apenas os benefícios mínimos (mínimo existencial). Isso representaria o fim a Previdência Pública e do próprio Direito Previdenciário.

Não há remédio que não seja amargo para controlar o déficit da Previdência Social. Todos têm o efeito colateral de gerar, tanto para a esquerda como para direita, desgaste eleitoral. Mas é preciso enfrentar o problema com criatividade e a partir uma perspectiva ampla e que não passe pela supressão dos direitos.[393]

[393] Vide nosso **Judicialização dos Direitos da Seguridade Social**, Curitiba: Alteridade, 2021. p. 113 a 115.

Penso que qualquer análise, política, legal ou mesmo a judicial, tendo como objeto o suposto desequilíbrio atuarial da Previdência Social, de que trato neste paper, exige que se faça um profundo diagnóstico, em que fiquem bem claras: 1) a magnitude atual das despesas e qual a evolução futura esperada; 2) como se podem definir as fontes de custeio, principalmente as alternativas relacionadas com o trabalho robotizado e informal; 2) como definir as bases de incidência ideais e sua evolução para a fixação das respectivas alíquotas contribuitivas. Como bem sugeriu relatório recente elaborado pelo IPEA, é preciso um planejamento de médio e longo prazo, para que seja definido o quanto se vai gastar, quem paga e o que paga![394]

Não há espaço para novas reformas centradas na limitação dos direitos da Seguridade Social conquistados a duras penas. As reformas agora devem vir no sistema de custeio.

Uma abordagem centrada exclusivamente no déficit orçamental e no custo do direito peca na medida em que se concentra nas deficiências particulares existentes no sistema e tende a fomentar a crença de que qualquer medida capaz de remover a deficiência é, necessariamente, desejável, útil ou eficiente, sob o enfoque pragmatista. Tal enfoque, entretanto, desvia a atenção das outras mudanças e medidas no sistema, as quais estão, inevitavelmente, associadas com outras medidas corretivas.

Sacralizar o custo dos direitos previdenciários, contudo, não é a única e nem melhor forma de se abordar o problema. Seria desejável que a escolha das possibilidades existentes, para a solução dos problemas econômico-financeiros da Seguridade Social, se fizesse em termos mais amplos, envolvendo arranjos em todas as esferas implicadas: normativas, financeiras, econômicas e políticas, sem descurar, obviamente, dos eventuais reflexos na vida (dignidade, melhor dizendo) dos segurados e dos compromissos constitucionalmente assumido pelo Estado Social de Direito.

Uma observação compreensiva da Análise Econômica do Direito - EAD permite ver que não se trata apenas de uma metodologia ou ferramenta destinada a maximizar o melhor resultado, o lucro, a eficiência e a riqueza, sob uma perspectiva exclusivamente pecuniária e a qualquer custo, mas, antes, contempla uma abordagem que permita auxiliar na obtenção de resultados práticos para o Estado e para a sociedade em termos de objetivos

[394] COSTANZI, Rogério Nagamine; MAGALHÃES, Mário. **Considerações sobre o financiamento da previdência social** – Brasília, DF: Ipea, 2024.

constitucionais socioeconômicos, com é a redução das desigualdades e a justiça social distributiva. Para isso, obviamente, os critérios de eficiência econômica, normativos e de justiça, devem ser analisados em conjunto, sem jamais perder a sintonia com o princípio constitucional estruturante da dignidade humana. Somente a correlação dessas abordagens irá proporcionar a maximização da riqueza coletiva, gerando ganhos de sociais e econômicos para o Sistema de Seguridade Social e para o Judiciário.

Por derradeiro, fico com a percuciente observação do professor Carlos V. R. Ferreira,[395] chamando a atenção para o aviltamento temático encontradiço à miúde em decisões sedizentes resultado de AED.

> Se um legislador ou juiz afirma que adotou uma análise econômica, depreende-se que foram aplicados os conceitos atrelados à economia para planejamento da lei ou da decisão, em sentido estrito e técnico. Se um acórdão é prolatado ou uma emenda promulgada tão somente com base no custo proveniente, não se tem um argumento econômico, mas um financeiro ou orçamentário. Não se adota a terminologia "consequencialista" tendo em vista que nenhuma consequência em específico é sopesada, mas tão somente o valor a ser gasto.

## 6. Reflexões finais

O pragmatismo e o consequencialismo parecem ser teorias e ferramentas hermenêuticas que chegaram ao nosso sistema judicial para ficar. Ostentam pontos muito positivos para o caso brasileiro que se debate com uma judicialização absurda e insuportável, sobretudo no Direito Previdenciário. Mas é preciso cuidado com o mimetismo! Existem algumas premissas e técnicas pragmatistas que precisam de adaptações e parcimônia na sua aplicação, sob pena de representarem retrocesso na concretização dos direitos humanos sociais reconhecidos constitucionalmente, ainda em fase de implementação em países do capitalismo atrasado como o Brasil.

A mim parece mais consentâneo com a ideia de constitucionalismo, lançando luzes sobre o problema fundamental da concretização dos Direitos Fundamentais Sociais, como são os Direitos da Seguridade Social, superar o viés pragmatista que transforma o Direito no produto das escolhas arbitrárias dos juízes, ou seja, a falsa ideia de que o direito trata exclusivamente de prever

[395] FERREIRA, Carlos Vinicius Ribeiro. **O argumento financeiro na Previdência Social**: falso embate entre Proteção Social e Escassez Orçamentária. Curitiba: Juruá, 2023, p. 34.

o que os tribunais decidirão sobre o que é o "direito" em um conflito judicializado, para que o direito seja visto e utilizado como mecanismo viabilizador do desiderato universal humanista e do bem-estar social.

Conquanto a Constituição, formada por princípios e regras, esteja aberta às visões da vida social diretamente vigentes na concepção que a sociedade tem sobre si mesma, isso não representa dizer que o pragmatismo jurídico possa desobrigar a sociedade de se subordinar ao direito. Isso somente seria razoável e possível sob a condição de que a normatividade jurídica estivesse em contradição com a representação de sentido por meio da qual a sociedade se identifica. O conjunto de normas de Direito da Seguridade Social, ao contrário, representando o senso comum social amalgamado na Constituição, nem de longe reflete esta contradição.

As decisões do STF não reconhecendo inconstitucionalidades em leis previdenciárias ajuntando como argumento de maior peso o suposto desequilíbrio atuarial e financeiro do Sistema de Seguridade Social não se enquadram nos pressupostos epistemológicos, nem do pragmatismo filosófico nem na chamada vulgata pragmatista, descambando para o ativismo, o protagonismo e o subjetivismo judicial.

A autoridade e a obediência das decisões do STF, dependerão não de imposição de um instituto, mas da autoridade argumentativa que, em geral, as Cortes superiores exercem sobre as inferiores.

O Pragmatismo jurídico, em alguma medida, precisa levar o ordenamento jurídico a sério, pena de tornar-se uma teoria da decisão sem limites (*decido conforme minha consciência?*) conduzindo inexoravelmente à erosão da normatividade constitucional (levando à crença de que alguma consequência desejada pelo juiz possa ser mais importante do que a própria Constituição).

Estando o direito e a ordem jurídica que o sustenta a serviço das necessidades e carências sociais, e a própria Constituição reconhece e as toma como objetivos, a interpretação/aplicação consequencialista do direito precisa incorporar também uma reflexão acerca destas carências e objetivos sociais antes de comprometer-se com a questão comum a quase todos os direitos sociais: o seu custo.

O consequencialismo econômico não pode ser um fim em si mesmo e se desinteressar pelos direitos fundamentais e pela axiologia constitucional, laborando exclusivamente com a lógica utilitarista que abandona os direitos

subjetivos. A AED aplicada aos conflitos sobre direitos sociais não é incompatível com técnicas de compreensão que permitem a acomodação de políticas redistributivas como complemento da eficiência (maximização da riqueza), a partir de insumos hauridos do sistema econômico, na medida em que a Economia, tal como posta no debate da *Law and Economics*, pode oferecer subsídios não apenas para a criação de normas de direitos sociais, mas também para permitir que sua aplicação seja mais vantajosa tanto para o Estado como para os seus destinatários, criando paradigmas que fundamentem a própria opção racional concretizadora destes direitos.

A aplicação indiscriminada da reserva do possível e a proteção desmedida contra um suposto desequilíbrio atuarial e financeiro do Sistema de Seguridade Social, sem um prévio e consistente estudo de impacto financeiro e orçamental, enfraquece a proteção e a efetivação dos direitos fundamentais, mister constitucional que está sempre na dependência das decisões emanadas pelo colendo Supremo Tribunal Federal, tanto no controle da constitucionalidade difuso como abstrato.

## 7. Referências bibliográficas


ARRUDA JÚNIOR, Edmundo Lima de. **O Direito no Abismo**: da desreferencialização institucional da lei. 1. ed., Florianópolis: Conceito Atual, 2025.

BENTHAM, Jeremy (1781). **An Introduction to the Principles of Morals and Legislation**. Batoche Books, Kitchener, 2000.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETO, Luís F. A Constituição Dirigente e Invertida: A blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. *In:* **Boletim de Ciências Económicas**, vol. XLIX. p. 57-77, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2006. p. 66-67.

BRASIL. **Constituição Da República Federativa do Brasil**. Disponível em: Acesso em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 345.** Passagens dos votos**.** Disponível em: https://arquivos-trilhante-sp.s3.sa-east-1.amazonaws.com/documentos/informativos/informativo-0345-stf.pdf**.** Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. SENADO FEDERAL. Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV). **Relatório Final**. Brasília, 2017.

CAON, Guilherme. **Análise Econômica do Direito**: aplicação pelo Supremo Tribunal Federal. São Paulo: Dialética, 2021.

CARVALHO, A. C. Leite de. **A Análise Econômica do Direito ao Trabalho e do Direito do Trabalho na era da IA**. Disponível em: https://www.jota.info/artigos/a-analise-economica-do-direito-ao-trabalho-e-do-direito-do-trabalho-na-era-da-ia. Acesso em: 15 fev. 2025.

COASE, Ronald H. **O Problema do Custo Social**. Tradução de Francisco Kümmel F. Alves e Renato Vieira Caovilla. 1960. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjt0JWI9MX0AhVnqpUCHd34D9IQFnoECCIQAQ&url=https%3A%2F%2Fedisciplinas.usp.br%2Fpluginfile.php%2F3806050%2Fmod_resource%2Fcontent%2F1%2Fcustosocial.pdf&usg=AOvVaw156dvcsOcvdpv9R3JXu37Z. Acesso em: 12 mar. 2025.

COSTANZI, Rogério Nagamine; MAGALHÃES, Mário. **Considerações sobre o financiamento da previdência social** – Brasília, DF: Ipea, 2024.

DE WAAL, Cornelis. **Sobrepragmatismo**. Tradução Cassiano Terra Rodrigues. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

DEWEY, John. Minha Filosofia do Direito. In: MORRIS, Clarence. **Os grandes filósofos do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. **Democracia e Educação**: capítulos essenciais. São Paulo: Ática, 2007.

DWORKIN, Ronald. **A Justiça de Toga.** Tradução Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: WMFMartins Fontes, 2010.

_____. **Levando os direitos a sério.** Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

ENGEL, P.; RORTY, R. **Para que serve a verdade?** São Paulo: Unesp, 2008.

FERREIRA, Carlos Vinicius Ribeiro. **O argumento financeiro na Previdência Social**: falso embate entre Proteção Social e Escassez Orçamentária. Curitiba: Juruá, 2023.

HAACK, Susan. **Evidence and Inquiry towards Reconstruction in Epistemology**. Oxford: Blackwell, 1993.

_____. **Pragmatism, Old and New**, Ed. Susan Haack and Robert Lane (Amherst, NY: Prometheus Books, 2006, p. 15-67). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/321397567_Pragmatism_Old_and_New_2006. Acesso em 13 mar. 2025.

_____. **Perspectivas pragmatistas da filosofia do direito**. São Leopoldo: UNISINOS, 2015.

HERDY, Raquel; MATIDA, Janaina. **CNJ pode dificultar formação de juízes na tradição racionalista da prova**. 2 de outubro de 202. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-out-22/limite-penal-cnj-dificultar-formacao-juizes-tradicao-racionalista-prova/. Acesso em: 10 mar. 2025.

JAMES, William. **The Moral Philosopher and the Moral Life** (1891), London: Ed. Graham Bird, 1995.

____. **A vontade de crer**. São Paulo: Loyola, 2001. _

____. **Pragmatismo**. Traducción Luis Rodrigues Aranda. Buenos Aires: Aguilar – Biblioteca de Iniciacion Filosofica, 1959.

MACCORMICK, Neil. **On Legal Decisions and Their Consequences. From Dewey to Dworkin**, New York University Law Review, vol. 58, nº 2, Nueva York, 1983.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil. O estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos humanos, estado de derecho y Constituición**. 9. ed., Madrid: Tecnos, 2005. p. 631-632.

PEIRCE, Charles Sanders. **Ilustrações da lógica da ciência**. São Paulo: Ideias e letras, 2008.

PROGREBINSCHI, Thamy. **Pragmatismo**: Teoria Social e Política. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005.

POSNER, Richard A. **Problemas de filosofia do direito**. trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes. 2007.

_____. **Para além do direito**. trad. Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes. 2009.

_____. **A Economia da Justiça**. Tradução de Evandro Ferreira e Silva, com revisão de Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

_____. **Direito, Pragmatismo e Democracia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Tradução Jussara Simões. 3. ed. **-** São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RORTY, Richard. **A filosofia e o espelho da natureza**. São Paulo: Relume Dumará, 1994.

ROSS, Alf. **Direito e Justiça**. 2. ed. Tradução Edson Bini. Bauru (SP): Edipro, 2007.

_____. **Consecuencias del pragmatismo**. Tradução José Miguel Esteban Cloquell. Madrid: Tecnos, 1996.

_____. **Contingência, ironia e solidariedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

SARAIVA, Romulo. Tendências do STF: aposentadoria é revisada se não custar caro ao INSS. **Consultor Jurídico**. 05/02/2025.Disponível em: https://www.conjur.com.br/2025-fev-05/tendencias-do-stf-aposentadoria-e-revisada-se-nao-custar-caro-ao-inss/. Acesso em 01 mar. 2025.

SARLET, Ingo W. Comentário ao art. 6º. *In:* MENDES, Gilmar Ferreira; CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio

Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**, São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 545.

SILVA, Roberta Soares da. **O princípio da contrapartida no Sistema de Seguridade Social**: orçamento em destaque. Curitiba: Alteridade, 2023.

STRECK, Lenio L. A recepção equivocada do ativismo judicial em Terrae Brasilis. **Estado de Direito**, Porto Alegre, nº 41, 2014.

_____. **Hermenêutica, neoconstitucionalismo e o "problema da discricionariedade dos juízes"**. Disponível em: www.anima-opet.com.br/.../artigo_Lenio_Luiz_Streck_hermeneutica.pdf. (s/d). Acesso em: 12 jan. 2025.

_____. **Dicionário de Hermenêutica**: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito. 2. ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020. p. 343-347.

SARLET, Ingo W. Comentário ao art. 6º. *In:* MENDES, Gilmar Ferreira; CANOTILHO, José Joaquim Gomes; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**, São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SAVARIS, José Antônio. **A aplicação judicial do direito da previdência social e a interpretação perversa do princípio constitucional da precedência do cus**teio – o argumento alakazam. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 303-304, jul./dez. 2011. Disponível em: http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/14. Acesso em: 17 mar. 2025.

SCHUSTER, Diego. A aplicação do Direito Previdenciário: um lugar (in)comum para fazer a frase feita e sentir os efeitos colaterais da pretensão de correção moral em Robert Alexy (o uso de argumentos econômicos e políticos pelos tribunais superiores). In SARAU JUNIOR, Marco Aurélio; FOLMANN, Melissa (org.). **Previdência Social em busca da Justiça Social**. São Paulo: LTr, 2015. p. 220.

VATTIMO, Gianni. **A Tentação do Realismo**. Tradução Reginaldo Di Piero. Lacerda Rio de Janeiro: Editores/Instituto Italiano di Cultura, 2001.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **Judicialização dos Direitos da Seguridade Social**. Curitiba: Alteridade, 2021.

# Capítulo 12

# Crise financeira e orçamentária no sistema de seguridade social: desafio de novas fontes de custeio

Roberta Soares da Silva[396]

Danilo de Oliveira[397]

Helga Alessandra Barroso Verbickas[398]

**Resumo:** Objetivos. O texto tem por escopo apresentar uma análise sobre a crise orçamentária no Brasil em relação ao Sistema de Seguridade Social. E construir, a partir dessa análise, os possíveis caminhos para a planificação de novas fontes de custeio de modo a enfrentar os novos desafios da sociedade de risco e dar sustentação ao ideário do sistema planificado na Constituição Federal de 1988. A metodologia, método dedutivo, isto é, partindo das premissas amplamente aceitas para conduzir o raciocínio, utilizando procedimento bibliográfico, com pesquisa doutrinária e legislativa. Resultado alcançado. Compreende-se que a crise orçamentária no Brasil está relacionada com a destinação das receitas provenientes das contribuições sociais, as quais deveriam ser aplicadas de forma exclusiva na Seguridade Social. Além disso, a sociedade tecnológica demanda novas fontes de custeio, de modo a garantir a efetividade dos direitos sociais – dos direitos fundamentais – previdência, assistência e saúde.

[396] Mestre e Doutora em Direito das Relações Sociais pela PUC SP. Professora Assistente nos Cursos de Mestrado e Doutorado em Direitos Humanos da PUC SP, sita à Rua Monte Alegre nº 984, Perdizes, São Paulo – SP, 05014-901. Presidente da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social – ABDSS – abdss.org.br. Advogada. E-mail: professora.robertasilva@gmail.com

[397] Mestre e Doutor em Direitos Humanos pela PUC SP. Professor do PPG (Mestrado) em Direito da Saúde da UNISANTA. Titular da Cadeira n. 35 da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social – ABDSS. Advogado. E-mail: danilooliveira@unisanta.br

[398] Mestranda em Direito Previdenciário pela PUC SP. Especializada em Direito Tributário pelo IBET/SP. Pós-Graduada em Direito Previdenciário e do Trabalho pela PUC Minas. Pós-Graduada em Direito Processual Civil pela PUC Minas. Advogada. E-mail: barroso.helga@gmail.com

**Palavras-chave:** Fontes de Custeio; Orçamento Social; Proteção Social; Sistema de Seguridade Social.

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Breves considerações sobre o orçamento da Seguridade Social; 3. Quem custeia a seguridade social (saúde, previdência e assistência social)? 4. A Crise no regime geral de previdência social; 5. Identificando o inimigo; 6. Desafios: novas fontes de custeio; 7. Robôs e tributação verde; 8. A Previdência Complementar: nova postura; 9. Considerações Finais; Referências.

## 1. Introdução

A apresentação deste artigo traz breves considerações sobre o orçamento da Seguridade Social, quanto à importância das leis orçamentárias feitas pela iniciativa do Poder Executivo, sendo estas, o PPA – Plano Plurianual; a LDO – as diretrizes orçamentárias e a LOA – os orçamentos anuais, conforme disposto no art. 165 da Constituição Federal. As Leis orçamentárias são bases sólidas para a operacionalização do Sistema de Seguridade Social. Daí a importância de seu estudo, na questão da crise financeira e orçamentária do Sistema de Seguridade Social.

Em seguida, o artigo tem a proposta de apresentar quem paga a conta do financiamento da Seguridade Social no Brasil, na forma delineada pelas leis orçamentárias, para manutenção do sistema de saúde, previdência e assistência social, sendo esse financiamento por meio das contribuições sociais.

Na sequência, o artigo apresenta a questão sobre a crise da previdência social e se tem relação direta com a crise econômica, moral e financeira que afeta a sociedade, ou, se é decorrente da ausência de um verdadeiro plano de custeio – de um planejamento técnico racional.

Prosseguindo, a proposta é apresentar o ente responsável sobre o qual recai a culpa pela crise financeira e orçamentária do Sistema de Seguridade Social, ou seja, identificando o inimigo.

Continuamente, o desafio é pontuar novas fontes de custeio, de modo a minimizar o impacto da crise financeira e orçamentária do Sistema de Seguridade Social, como a robotax e a tributação verde. E a nova postura em relação à previdência complementar, em vista do novo parâmetro de sociedade, na qual os indivíduos buscam fontes de renda não como funcionários, mas como empreendedores.

A partir do presente estudo sobre o estudo da crise financeira e orçamentária do Sistema de Seguridade Social, pontuar os possíveis caminhos para a planificação de novas fontes de custeio. O presente estudo é realizado

com o método dedutivo, isto é, partindo das premissas amplamente aceitas para conduzir o raciocínio, por meio da pesquisa bibliográfica, doutrinária e legislativa.

O resultado é comprovar que as receitas provenientes da tributação pelas contribuições sociais devem ser aplicadas de forma exclusiva no Sistema de Seguridade Social. No mais, em vista das novas demandas da sociedade tecnológica, é necessário buscar novas fontes de custeio, de modo a garantir a efetividade dos direitos sociais – dos direitos fundamentais – saúde, previdência e assistência social.

## 2. Breves considerações sobre o orçamento da Seguridade Social

A elaboração da proposta orçamentária no Brasil é feita por iniciativa do Poder Executivo, nos termos do art. 165 da Constituição Federal de 1988.

A lei orçamentária é uma lei especial que contém a discriminação das receitas e despesa pública, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo federal, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade.

Nos termos do Art. 165 da Constituição Federal são estabelecidos os instrumentos de planejamento no Brasil. As leis de iniciativa do Poder Executivo são: o plano plurianual (PPA); as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA).

A Lei de diretrizes orçamentárias (LDO) é responsável pelas metas e prioridades da administração pública federal, pois estabelece as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, com consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orienta a elaboração da lei orçamentária, anula e dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Art. 165, § 1º da CF), ou seja, é responsável por estabelecer as metas e prioridades da administração pública federal e orientar a elaboração dos orçamentos anuais (LOA).

Como aponta Silva[399], nesse desenho normativo, a LDO (Lei Diretrizes Orçamentárias) tem uma posição estratégia. Ela foi interposta entre a lei que estabelece o planejamento de médio prazo (PPA) e a lei que define escolhas programáticas para cada exercício (LOA). Como marco temporal, o PPA é

[399] SILVA. Roberta Soares da. **O princípio da contrapartida no sistema de seguridade social**: o orçamento em destaque. Curitiba: Alteridade, 2023, p. 180.

elaborado de quatro em quatro anos. A LDO permite ajustar o planejamento inicial à realidade fiscal que se projeta para cada exercício.

O PPA – Plano Plurianual é um instrumento de planejamento para programas das diversas áreas de atuação do governo, ou seja, é uma lei que estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal, despesas de capital e outras delas decorrentes e para aquelas relativas aos programas de duração continuada.

No PPA, destacam-se as seguintes nomenclaturas: despesas de capital; despesas de custeio; despesas decorrentes dos programas de duração continuada.[400]

O PPP – Planejamento Plurianual é o principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do Governo Federal[401]. Tem por definição mecanismos de atuação governamental que articulam um conjunto de medidas destinadas à equalização dos problemas econômicos e ao atendimento das demandas sociais.[402]

O planejamento de programas e metas tem por finalidade alcançar o desenvolvimento econômico, de modo a minimizar as desigualdades regionais entre as diversas regiões do país, bem como alçar a estabilidade econômica.

O desenvolvimento econômico como um fenômeno histórico é o processo de acumulação de capital com incorporação do avanço técnico, resultando no aumento da produtividade do trabalho, do capital, do valor médio do salário e da elevação do bem-estar econômico da população em longo prazo.

O desenvolvimento econômico significa acumulação de capital a partir de combinações mais efetivas dos fatores de produção. A acumulação de capital permite um aumento do fluxo de renda, por unidade de força de trabalho utilizada. A acumulação tem de estar subordinada à lógica de um sistema de incentivos materiais – que mova a pessoa a desejar ou a fazer algo, com o resultado da melhora da qualidade de vida da coletividade, englobando não só a ideia de crescimento econômico – do consumo e da produção de bens e serviços, como também de desenvolvimento econômico – de desenvolvimento

[400] *Idem*, 172.
[401] Decreto 12.066, de 18 de junho de 2024: Regulamenta a Lei n.º 14.802, de 10 de janeiro de 2024, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027.
[402] SILVA. Roberta Soares da. **O princípio da contrapartida no sistema de seguridade social**: o orçamento em destaque. Curitiba: Alteridade, 2023, p. 173.

humano – com a ótica social de inclusão subjacente – minimização das desigualdades sociais.[403]

Furtado[404] adverte: *a ideia de que os povos pobres algum dia irão desfrutar das formas de vidas actuais dos povos ricos – é simplesmente irrealizável.*

Para Sen[405], o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas (bens e serviços) e destituição social sistemática – degradação social, do direito a ter direitos, à educação, à economia, à política social, ao trabalho, à moradia, entre outros direitos sociais; a negligência dos serviços públicos (saúde, assistência social) e a intolerância ou a interferência de Estados repressivos, em outros casos, à privação da liberdade.

A ideia de desenvolvimento a luz da nova acepção da dignidade humana – o homem como um fim em si mesmo e não como meio para consecução dos ideais humanos.

Para Oliveira[406], uma nova acepção da dignidade da pessoa humana sob à luz do desenvolvimento, enquanto fenômeno juridicizado, é composta por um binômio: mínimo existencial e desenvolvimento. Ou seja, a necessidade de não se frustrar a garantia do mínimo existencial da pessoa humana, somada ao potencial desenvolvimentista no qual a pessoa humana seja o seu sujeito central e a sua finalidade. Ainda segundo o autor, a discricionariedade inerente às políticas públicas deve ser limitada por essa nova acepção, de modo que as políticas públicas, necessariamente, assegurem o mínimo existencial e, adequadamente, franqueiem à pessoa humana oportunidades de desenvolver funcionamentos e capacidades das mais diversas ordens, a fim de proporcionar o seu desenvolvimento integral.

Retomando a ideia, as leis orçamentárias são a base sólida para operacionalização do Sistema de Seguridade Social. E a LDO é o vetor normativo para a elaboração do orçamento, com a definição das despesas de caráter prioritário e dos parâmetros que serão observados na projeção de determinadas despesas, como os encargos sociais.

---

[403] FURTADO. Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 3. ed., 2001, p. 7-32.
[404] *Idem,* p. 89.
[405] SEN. Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p. 18.
[406] OLIVEIRA, Danilo de. **Direito ao desenvolvimento:** conteúdo, natureza jurídica, vinculações estatais e efetividade. 2ª ed. São Paulo: ESDC, 2024, p. 178.

Contudo, muito embora constem em dispositivo específico os gastos com Seguridade Social na LOA, não há um verdadeiro plano anual de intervenção social, como determina o art. 165, § 5º, III, da CF. As leis orçamentárias têm função específica de planejamento econômico e financeiro do Estado e servem precipuamente para orientar a intervenção dele no domínio econômico e social. Dessa forma, deveria o orçamento da Seguridade Social estimar a captação dos recursos constitucionalmente vinculados à Seguridade Social, por meio das contribuições sociais, e planejar a intervenção na seara social para o próximo exercício financeiro, integrando a LOA e tomando por base os programas do PPA e as metas, a diretriz da LOA.[407]

Como aponta Silva,

> O que realmente ocorre é uma mera discriminação em planilha específica na LOA, estimando as receitas primárias (contribuições sociais) e somando o total de gastos com programas e ações beneficiados com esses recursos, o que representa uma redução drástica do importante papel do planejamento e da intervenção social que deveria ter tal orçamento. O que temos atualmente, de fato, não é um orçamento da Seguridade Social, mas um simples balanço de receitas e despesas.

Daí a importância de um orçamento social específico para a Seguridade Social, reunindo todas as receitas das contribuições sociais do Art. 195 da CF, vedando a desvinculação e estabelecendo características impositivas a essa parte da LOA – Lei Orçamentária Anual.

Como aponta Silva[408], a LOA é a norma que possibilita os meios necessários para o desempenho da função pública, razão pela qual pode ser denominada de "Leis dos Meios". É a norma que prevê as receitas e fixa as despesas públicas, expõe a política econômico-financeira de trabalho do governo e define os mecanismos e a flexibilidade que a Administração Pública fica autorizada a utilizar, conforme o planejamento, com o fim de proporcionar o bem-estar da sociedade.

Sem embargo, com o orçamento social próprio da Seguridade Social, resolve-se o problema da destinação dos gastos sociais que são deixados em segundo plano, para atender à prioridade do pagamento de juros e encargos da

[407] SILVA. Roberta Soares da. **O princípio da contrapartida no sistema de seguridade social**: o orçamento em destaque. Curitiba: Alteridade, 2023, p. 182.
[408] *Idem*, p. 183.

dívida pública brasileira, ou seja, sem um Plano de Custeio, não se pode cuidar do financiamento específico da Seguridade Social. Isso significa que é necessária uma mudança de paradigma – o aperfeiçoamento das Leis Orçamentárias para que o orçamento se constitua em um efetivo instrumento de planejamento e execução de políticas públicas voltadas para a questão social.

Com a destinação das receitas provenientes das contribuições sociais aplicadas de forma exclusiva na Seguridade Social, haveria uma gestão pública eficiente – as contribuições sociais destinadas para o custeio total das respectivas prestações ou benefícios sociais.

Com o orçamento de forma isolada para a Seguridade Social, não haveria o desequilíbrio orçamentário, e a União seria obrigada a fazer a sua parte, por meio dos repasses do orçamento fiscal – atendendo aos princípios constitucionais da contrapartida e do equilíbrio financeiro a atuarial do sistema protetivo.

Mas afinal quem paga a conta do financiamento da Seguridade Social no Brasil, na forma delineada pelas leis orçamentárias?

## 3. Quem custeia a seguridade social (saúde, previdência e assistência social), na forma das Leis Orçamentárias?

Nos termos do art. 195, da CF, cabe a toda a sociedade participar na arrecadação – do custeio da seguridade social, atendendo ao princípio da solidariedade – núcleo essencial do sistema de proteção social.

É importante destacar que no sistema de financiamento atual da Seguridade Social não há a formação de reservas. As receitas arrecadadas a cada período são imediatamente empregadas no pagamento dos benefícios e no financiamento de serviços. Isso produz uma situação em que as gerações de trabalhadores ativos, por meio de contribuições, aportam recursos para serem utilizados, em sua maior parte, em benefícios de aposentadorias e serviços, que costumam ser mais elevados quanto mais idosa for a pessoa, além de financiarem o SUS – Sistema Único de Saúde. Isso se dá o nome de solidariedade.

Portanto, a solidariedade social corresponde ao ideal de estrutura do Sistema de Seguridade Social.

O custeio, então, da seguridade social tem como fonte as contribuições sociais, elencadas nos incisos I ao IV do Art. 195, da CF, que estabelece o

financiamento de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições sociais do empregador sobre a folha de salários, da receita ou do faturamento, do lucro, do trabalhador e demais segurados da Previdência Social sobre a receita de concurso de prognóstico.

O custeio é diferente de contribuição: todas as ações da Seguridade Social (previdência, assistência e saúde) devem ter fonte de custeio previamente definida, inclusive aquelas que independem de contribuição (assistência e saúde) por parte do beneficiário.[409]

Portanto, custeio é a origem dos recursos que financiarão globalmente o benefício ou o serviço (recursos diretos ou indiretos, inclusive as contribuições sociais).[410]

Contribuição corresponde a determinado tributo específico, cujo fato imponível, base de cálculo, alíquota e contribuintes devem estar previstos em lei (princípio da legalidade estrita), respeitando os princípios constitucionais tributários (princípios da vedação constitucional ao poder de tributar – arts. 150, I, II, III, IV, V, e VI, 151, 152 da CF).

Desse modo, as contribuições sociais são uma espécie de tributo, sendo a contribuição social de seguridade social aquela que tem destinação específica, custear a saúde, a previdência social ou a assistência social.

De modo a ilustrar a complexidade do tema das contribuições sociais – da incidência sobre a folha de salários – tem-se o tema 72 do STF.

O Supremo Tribunal entendeu que o salário-maternidade, por se tratar de benefício previdenciário e não de prestação de trabalho ou retribuição paga diretamente pelo empregador ao empregado, não se adequa ao conceito de folha de salários e, por consequência, não compõe a base de cálculo da contribuição social a cargo do empregador, uma vez que a matéria não está inserida nas materialidades econômicas expostas no art. 195, I, a, da CF.[411]

---

[409] *Ibidi,* p. 200-203.
[410] *Idem*, p. 200-203.
[411] Direito constitucional. Direito tributário. Recurso Extraordinário com repercussão geral. Contribuição previdenciária do empregador. Incidência sobre o salário-maternidade. Inconstitucionalidade formal e material. 1. Recurso extraordinário interposto em face de acórdão do TRF da 4ª Região, que entendeu pela constitucionalidade da incidência da contribuição previdenciária "patronal" sobre o salário-maternidade. 2. O salário-maternidade é prestação previdenciária paga pela Previdência Social à segurada durante os cento e vinte dias em que permanece afastada do trabalho em decorrência da licença-maternidade. Configura, portanto, verdadeiro benefício previdenciário. 3. Por não se tratar de contraprestação pelo trabalho ou de retribuição em razão do contrato de trabalho, o salário-maternidade não se amolda ao conceito

Desse modo, o nome *iuris salário-maternidade,* não significa que há incidência da contribuição social. Por se tratar de prestação previdenciária paga pela Previdência Social, tem natureza jurídica de benefício previdenciário, motivo pelo qual não compõe a base de cálculo da contribuição previdenciária a cargo do empregador. Então, muito embora a denominação seja salário-maternidade, não significa incidência de contribuição. Eis a questão.

Já o tema 20 do STF fixou a tese de que a contribuição social a cargo do empregador incide sobre ganhos habituais, quer anteriores ou posteriores à Emenda Constitucional n.º 20/1998.

Assim, é válida a incidência de contribuição previdenciária patronal sobre os valores pagos a título de férias usufruídas, adicionais de insalubridade, periculosidade e trabalho noturno, cuja natureza de contraprestação ao trabalho habitual prestado é patente.[412] Nesse *case*, as verbas habituais pagas pelo empregador têm incidência tributária das contribuições sociais.

A questão da incidência das contribuições como fonte de custeio é bem complexa e exige, em muitos casos, a intervenção do judiciário para elucidar a o tema.

---

de folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício. Como consequência, não pode compor a base de cálculo da contribuição previdenciária a cargo do empregador, não encontrando fundamento no art. 195, I, a, da Constituição. Qualquer incidência não prevista no referido dispositivo constitucional configura fonte de custeio alternativa, devendo estar prevista em lei complementar (art. 195, § 4º). Inconstitucionalidade formal do art. 28, § 2º, e da parte final da alínea a, do § 9º, da Lei n.º 8.212/91. 4. Esta Corte já definiu que as disposições constitucionais são legitimadoras de um tratamento diferenciado às mulheres desde que a norma instituidora amplie direitos fundamentais e atenda ao princípio da proporcionalidade na compensação das diferenças. No entanto, no presente caso, as normas impugnadas, ao imporem tributação que incide somente quando a trabalhadora é mulher e mãe cria obstáculo geral à contratação de mulheres, por questões exclusivamente biológicas, uma vez que torna a maternidade um ônus. Tal discriminação não encontra amparo na Constituição, que, ao contrário, estabelece isonomia entre homens e mulheres, bem como a proteção à maternidade, à família e à inclusão da mulher no mercado de trabalho. Inconstitucionalidade material dos referidos dispositivos. 5. Diante do exposto, dou provimento ao recurso extraordinário para declarar, incidentalmente, a inconstitucionalidade da incidência de contribuição previdenciária sobre o salário-maternidade, prevista no art. art. 28, § 2º, e da parte final da alínea a, do § 9º, da Lei n.º 8.212/91, e proponho a fixação da seguinte tese: "É inconstitucional a incidência de contribuição previdenciária a cargo do empregador sobre o salário-maternidade".
(STF – RE: 576967 PR, Relator.: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 5/8/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 21/10/2020).

412 CONTRIBUIÇÃO – SEGURIDADE SOCIAL – EMPREGADOR. A contribuição social a cargo do empregador incide sobre ganhos habituais do empregado, a qualquer título, quer anteriores, quer posteriores à Emenda Constitucional n.º 20/1998 – inteligência dos artigos 195, inciso I, e 201, § 11, da Constituição Federal.
(STF – RE: 565160 SC, Relator.: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 29/3/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 23/8/2017).

Conquanto, respondendo à questão posta, quem paga a conta da seguridade social são os recursos advindos da contribuição direta e indireta sobre a folha de salários de empregados e empregadores (previdência), e as contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, a receita e o lucro, estes que pagam a conta das políticas de saúde e assistência social.

Concluindo, o orçamento fiscal da União não transfere recursos para a Seguridade social, ao contrário, recebe a transferência de verbas do orçamento da Seguridade Social, configurando-se, portanto, em uma perversa alquimia: os trabalhadores e os mais pobres são quem pagam a conta do financiamento da Seguridade Social no Brasil.

Na verdade, as contribuições sociais são importantes fontes de composição do superávit primário e responsável pelas metas do déficit público e não pelo orçamento social, propriamente. Daí a importância de um orçamento próprio da Seguridade Social dentro da dinâmica das Leis Orçamentárias.

## 4. A crise do regime geral de previdência social

Esse tema não é novo, nem recente, especialmente no Brasil.

A questão da crise na previdência social é um fato complexo, porque envolve toda a sociedade e tem relação direta com a crise econômica, moral e financeira que afeta a sociedade, tendo causas e efeitos variados.[413]

Na verdade, a crise do regime geral de previdência social está associada a vários aspectos, dentre eles: a recessão econômica, com a queda do valor dos salários e a taxa negativa das receitas de contribuições; crise estrutural de caráter financeiro – o sistema em expansão e sua base financeira sem alterações – há diversidade na base de financiamento, contudo, em vista do progresso tecnológico – é preciso buscar novas fontes de financiamento.

Como pontua Mantovani[414], a realidade é que a origem da crise do financiamento da previdência social está associada à crise financeira que assombra o mundo capitalista em geral, afetando de forma direta e inconteste o mundo do trabalho, e o resultado é o alto nível de desemprego e o crescimento exponencial do trabalho informal – e da plataformização, que impacta diretamente no custeio do sistema de proteção social. Mas aliada a essa informação, também devem ser consideradas as altas taxas de sonegação fiscal

[413] MANTOVANI. C. Aline. **Crise no regime geral de previdência social no Brasil. Amparar ou economizar?** Belo Horizonte: Dialética, 2021, p. 38-41.
[414] *Idem,* p. 38-41.

dos contribuintes, que tem por pressuposto a alta carga tributária. Tem-se, ainda, a má gestão dos recursos financeiros da seguridade social, aliada à corrupção dos agentes públicos e dos contribuintes sonegadores.

Destaque ainda para a Desvinculação das Receitas da União – DRU. A DRU é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 30% (trinta por cento) de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas.

Cabe destacar que a principal fonte da DRU são as contribuições sociais, que respondem por 90% do montante desvinculado. Eis um fator que contribui para a crise do regime geral de previdência social.

Há outros fatores que também impactam na crise em questão, como o aumento da população idosa, inativa e beneficiária, que acaba por colocar em xeque o sistema de repartição, enquanto parte da população ativa trabalha na informalidade ou na plataformização ou está desempregada e acaba por não contribuir com o sistema, desequilibrando consideravelmente o sistema normativo[415]. Ainda, a questão do desrespeito ao princípio da contrapartida, com extensão de benefícios sem a correspondente fonte de custeio, ou, o aumento da fonte de custeio sem o correspondente benefício.

O princípio da contrapartida funciona como mecanismo de calibração do sistema, de regeneração[416], pois legitima qualquer alteração fundada na manutenção do *status* planejado. Assim, se ocorrer superávit, a elevação dos benefícios e serviços encontra justificativa, como método de regeneração do sistema, não se revestindo de legitimidade o ato de criação (legislação) de nova fonte de custeio, sem a correspondência.

Importante destacar na questão do envelhecimento da população, que no Censo Demográfico de 2010, o Brasil somava 20,5 milhões de pessoas com 60 anos de idade ou mais, representando 10,78% da população residente. O aumento foi de 39,8% no período de 2012 a 2021.[417]

Ainda, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a expectativa de vida dos brasileiros segue aumentando. No início do século XX, a estimativa de vida era de 34 anos. Nos anos 2000, essa média deu

---

[415] *Ibidi*, p. 38-41.
[416] SILVA. Roberta Soares da. **O princípio da contrapartida no sistema de seguridade social**: o orçamento em destaque. Curitiba: Alteridade, 2023, p. 201-202.
[417] Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/crescimento-da-populacao-idosa-traz-desafios-para-a-garantia-de-direitos. Acesso em: 15 abr. de 2025.

um salto, com uma pessoa no país vivendo até 70 anos. Já a projeção feita pelo instituto para 2060 é de que a pessoa no Brasil possa viver em média até os 81 anos.[418]

Como se vê, é necessário o Plano de Custeio que contemple previsões de despesas e receitas estabelecidas com base em parâmetros (avaliações) atuariais destinadas à planificação econômica do regime e seu consequente equilíbrio técnico-financeiro, de forma que os recursos sejam suficientes para dar cobertura aos compromissos sociais. É necessário planejar, planificar economicamente, de modo a atender as demandas sociais.

O planejamento técnico racional[419] caracteriza-se pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, como a evolução demográfica (por exemplo, o envelhecimento da população e de redução de fecundidade, dentre outras); as modificações no mercado de trabalho (aumento da taxa de formalidade, alteração dos tipos de ocupação, da incidência de doenças e de acidentes do trabalho); as taxas de desconto e de juros; a taxa de crescimento do PIB, de aumento de salários e dos benefícios; as taxas de mortalidade, de expectativa de sobrevida, de entrada em invalidez e outras variáveis, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos.

Mas quem de fato é o inimigo?

## 5. Identificando o inimigo

Mantovani[420] aponta que o ente sobre o qual recai a referida culpa pode ser a economia, o sistema capitalista, o sistema de repartição, pode ser o governo da situação, pode ser a oposição, pode ser a população que cresce demasiadamente, ou a população, que tem tido cada vez menos filhos, pode ser a população miserável que depende da assistência social, ou ainda os parlamentares que se omitem em função legislativa, ou os entes de fiscalização que poderiam auxiliar em uma arrecadação mais eficaz para os cofres da previdência, pode ser também do empresariado que sonega contribuições

[418] *Idem*, Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/crescimento-da-populacao-idosa-traz-desafios-para-a-garantia-de-direitos. Acesso em: 15 abr. de 2025.
[419] SILVA. Roberta Soares da. **O princípio da contrapartida no sistema de seguridade social**: o orçamento em destaque. Curitiba: Alteridade, 2023, p. 176.
[420] MANTOVANI. C. Aline. **Crise no regime geral de previdência social no Brasil. Amparar ou economizar?** Belo Horizonte: Dialética, 2021. p. 55.

previdenciárias, dentre outros. Há um extenso e ilimitado rol de possíveis culpados para a crise da previdência.

A autora[421] acrescenta que, em meio à crise, constata-se que o sistema previdenciário não pode absorver a proteção do risco para tantas pessoas, o sistema não pode simplesmente expelir tais pessoas da proteção estatal como o simples argumento de déficit no caixa ou necessidade de reestruturação entre repartição ou capitalização.

Concluindo, não se pode dizer que o inimigo seja a sociedade que se reproduz, nem os pobres que não conseguem deixar o estado de pobreza.

Na verdade, a causa é a gestão da receita previdenciária. A desvinculação das receitas provenientes das contribuições sociais, as quais deveriam ser aplicadas de forma exclusiva na Seguridade Social, as quais são destinadas para financiar outros fins, outros setores de políticas públicas, como o orçamento fiscal e investimento.

Como se pode mudar esse cenário?

Afora a tese de uma proposta de um orçamento social próprio dentro das Leis Orçamentárias, de modo a minimizar a crise orçamentária, há o desafio de propor novas fontes de custeio a fazer frente à nova sociedade tecnológica.

## 6. Desafios: novas fontes de custeio

A revolução tecnológica tem sido considerada como o fator principal causador do desemprego e do aumento de gastos da Assistência Social, uma ligação direta entre o aumento de benefícios assistenciais pagos pelo Estado e a redução de arrecadação pela Seguridade. Tal aspecto foi tratado por Ford[422], que considera evidente essa ligação com a revolução tecnológica, demonstrando com dados, nos Estados Unidos, o aumento de pedido de benefícios por incapacidade. Entre outros fatores, esse aumento, sem qualquer epidemia presente, revela que o benefício por incapacidade tem sido usado como último recurso da população, um seguro-desemprego permanente:

> Between 2000 and 2011, the number of applications more than doubled, from about 1.2 million per year to nearly 3 million per year.[28] As there is no evidence of an epidemic of workplace

[421] *Idem*, p. 58.
[422] FORD, Martin. **Rise of the Robots**: Technology and the Threat of a Jobless Future. New York: Basic Books, 2015. p. 43.

> injuries beginning around the turn of the century, many analysts suspect that the disability program is being misused as a kind of last-resort – and permanent – unemployment insurance program.

Ao menos, atualmente, portanto, observa-se o impacto negativo que a revolução tecnológica causa para o emprego. A velocidade com a qual a automação avança, substituindo o trabalho que antes era realizado unicamente pelo homem, supera a velocidade de criação de novos trabalhos. A disparidade na velocidade entre um e outro (surgimento de novos trabalhos, desaparecimento de postos em razão da tecnologia) foi apontada por Schwab[423] como a grande problemática. Para o autor, o homem tem grande capacidade de adaptação, mas não tão rapidamente quanto é necessário no momento.

Os trabalhos que são desenvolvidos por repetição e mecanizados são os mais afetados pela automação, pois são mais facilmente substituídos por máquinas. Na agricultura, por exemplo, o IBGE[424] divulgou a perda de 1,5 milhão de trabalhadores entre 2006 e 2017 em razão da mecanização. Em um cenário de aumento de demanda alimentar e da população nacional, a perda de postos de trabalho no campo é agravante e causa de desemprego no Brasil.

Todos esses fatores somados, o aumento da expectativa de vida, a diminuição da natalidade, a automação, a intensificação do uso de inteligência artificial, a precarização do trabalho, crescimento do trabalho informal e a incompatibilidade desse conjunto com o modelo atual de geração de receitas para a previdência, cujas contribuições sociais estão vinculadas à folha de pagamento, causam pressão sobre a Seguridade e a necessidade de criação de novas formas de custeio:

> Em especial, o uso intensivo de inteligência artificial tem potencial real de diminuição dos postos de trabalho, gerando de um lado diminuição de uma das bases de financiamento atual (folha de salários) e, de outro, provocando aumento de despesa com o aumento do pagamento de prestações de seguro desemprego e dos benefícios de natureza assistencial, [...] [425]

---

[423] SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016. p. 44.
[424] AGÊNCIA IBGE. Censo Agropecuário. **Estatísticas Econômicas**. Com o aumento da mecanização, agropecuária perde 1,5 milhão de trabalhadores. Publicada em: 25 out. 2019.
[425] HORVATH JUNIOR, Miguel. **A policrise e os sistemas de proteção social**: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024. p. 198.

Essa possibilidade está prevista na Constituição Federal, expressamente no parágrafo 4º do artigo 195, desde que obedecida a vedação do inciso I do artigo 154, ou seja, que não tenham fato gerador ou base de cálculo já discriminados e, ainda, que não sejam cumulativos.

Um dos pontos mais sensíveis, portanto, para a geração de fontes de custeio tributárias, é o limite constitucional para a criação de novas figuras, a definição de uma base de cálculo e a identificação de fato gerador que sejam inovações legais.

Considerando as inovações na área de tecnologia, em especial no uso da inteligência artificial, é natural que se busque nesse setor, em específico, novas hipóteses tributárias, originando teses sobre o Robotax, ou tributação dos robôs.

Igualmente, a tributação verde ganha relevância, em especial considerando a Agenda 2030 da ONU[426][427], que posiciona o meio ambiente saudável como meta mundial. Nessa linha de pensamento, a tributação sobre empresas cuja atividade causa danos ao meio ambiente, seja pela utilização de recursos naturais, seja pela produção de poluidores, trata-se de meio de controle e desincentivo, além de gerar recursos financeiros à sociedade, que podem ser destinados à Seguridade Social.

De todo modo, embora se discuta largamente a criação dessas novas figuras, a vinculação da receita à Seguridade Social é que trará os benefícios pretendidos para a proteção social, devendo esta ser a prioridade do Estado, conforme já exposto por Silva[428] neste capítulo e em trabalhos anteriores.

## 7. Robôs e tributação verde

Doutrina se debruça sobre a tributação dos robôs, em específico sobre as empresas que geram riqueza pela sua utilização. Com isso, pretende-se gerar receita, mas também desincentivo ao uso dos robôs, para conservar postos de trabalho substituídos.

---

[426] BRASIL. Nações Unidas, 2024. **Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Acesso em: 18 abr. 2025.
[427] Sobre uma perspectiva jurídica da Agenda 2030, recomenda-se a leitura de: OLIVEIRA, Danilo de. **Direito ao desenvolvimento:** conceito, natureza jurídica, vinculações estatais e efetividade. 2ª ed. São Paulo: ESDC, 2024, pp. 75-87.
[428] SILVA. Roberta Soares da. **O princípio da contrapartida no sistema de seguridade social**: o orçamento em destaque. Curitiba: Alteridade, 2023, p. 182.

Ao tratar do tema, Miguel Horvath Junior prefere utilizar a expressão "tributação de automação", de maior eficiência para identificar o tópico, que se trata de geração de receita pela criação de tributos a incidir sobre sistemas de inteligência artificial. O autor explica a diferença entre máquina e robô, para fins da análise que se pretende:

> Assim, pode-se dizer que o robô é uma máquina dotada de inteligência artificial e com capacidade para interpretar dados externos e aprender a partir desses dados e utilizar essa aprendizagem para atingir objetivos e cumprir tarefas específicas, por meio de adaptação flexível que a permite tomar decisões de forma autônoma.[429]

A primeira tentativa de tributação dos robôs surgiu na União Europeia, em um relatório[430] que identificava o aumento exponencial de vendas de tecnologias especializadas na substituição do trabalho humano, em especial, na indústria automotiva e ramo da medicina, com a redução de postos de trabalho como fundamento de desenvolvimento da figura. A proposta pretendia criar imposto sobre o rendimento do trabalho dos robôs, sendo a empresa responsável pelo seu pagamento, mas findou rejeitada.

O relatório trouxe um conceito único europeu para os robôs autônomos inteligentes, considerando um conjunto geral de características, tais como[431]:

- a capacidade de adquirir autonomia por meio de sensores e intercambiar dados com o seu ambiente (interconectividade) e a análise desses dados;
- a capacidade de aprender pela experiência e a interação;
- a forma do suporte físico do robô;
- a capacidade de adaptar o seu comportamento e suas ações ao ambiente.

Embora rejeitada, a proposta inspirou outros países, como Estados Unidos e Coreia de Sul, como bem apontado por Ferreira[432], e iniciou a discussão mundial sobre a criação de tributos sobre robôs.

---

[429] HORVATH JUNIOR, Miguel. **A policrise e os sistemas de proteção social**: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024. p. 212.
[430] DELVAUX, Mady. Committee on Legal Affairs. **Report with recommendations to the Commission on CivilLaw Rules on Robotics**, 4, 2015/2103 (INL), 27 jan. 2017.
[431] DELVAUX, Mady. Committee on Legal Affairs. **Report with recommendations to the Commission on CivilLaw Rules on Robotics**, 4, 2015/2103 (INL), 27 jan. 2017. p. 20.
[432] FERREIRA, Miguel Zeferino. O imposto sobre robôs: uma solução de falsas vantagens e de verdadeiros problemas. **Revista Ibérica do Direito**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 212-224, 2021. p. 215.

No entanto, a problemática da hipótese de incidência e da base de cálculo não é questão simples de superar. Nem todo robô substitui diretamente um humano, havendo inteligência artificial que desenvolve atividades completamente novas.

Ao tratar de robôs do agronegócio, ou mesmo da indústria de autopeças, cujo objetivo é, exatamente, substituir a mão de obra e acelerar o processo industrial, é mais palpável referir-se a um custo que foi eliminado, com lucro respectivo – ainda assim difícil de mensurar. Porém, operações virtuais são muito mais complexas para delimitar financeiramente a receita decorrente da ausência da mão de obra humana.

As tarefas *on-line*, como atendentes e recepcionistas virtuais, os *softwares* de geração de petições judiciais e de enfermagem também seriam passíveis de se tornarem hipótese de incidência tributária? Embora a resposta possa ser displicentemente positiva, não há nada de simples em quantificar a base de cálculo nessas hipóteses, pois robôs não recebem remuneração.

Como foi dito, há como ter conhecimento, em alguns casos, do exato número de trabalhadores substituídos no processo de produção (como uma colhedora agrícola, que substitui 200 trabalhadores braçais). No entanto, atribuir à nova figura tributária a totalidade de salários evitados na produção como base de cálculo despreza o investimento que foi realizado na inovação tecnológica, além de ferir o princípio da capacidade contributiva, conforme suscitado por Zilveti[433], visto que não deduz as despesas que toda pessoa realiza e que são variadas individualmente.

Portanto, mesmo quando possível identificar o número de cargos desocupados, a dificuldade é evidente, além de impactar negativamente o incentivo à inovação tecnológica e desprezar o gasto com a tecnologia nessa equação. E há atividades, como dito anteriormente, que são realizadas por inteligência que sequer eram realizadas por outros humanos anteriormente, constituindo-se em situações completamente novas, sendo impossível, nesses casos, mensurar a redução da despesa de mão de obra.

Sob outro aspecto, ao procurar tributar o lucro acrescido pelo uso dos robôs, é necessário considerar que este é resultado de incontáveis fatores, tais como marketing, redução de despesas, empreendedorismo, planejamento e,

[433] ZILVETI, Fernando Aurelio. As Repercussões da Inteligência Artificial na Teoria da Tributação. **Revista Direito Tributário Atual**, *[S. l.]*, n. 43, p. 483-498, 2019.

inclusive, sorte. Tais entraves têm levado autores, como Ferreira[434], a concluir pela inadequação da espécie como forma de combate à redução de receitas.

Atento a essa mesma dificuldade, Zilveti[435] descreve, ainda, a erosão da base tributária causada pela inteligência artificial, em razão dos princípios de direito tributário de residência e domicílio para a identificação da hipótese de incidência e do sujeito passivo, em descompasso com um mundo globalizado, em que a velocidade de translação do lucro da empresa ocorre em total dissonância de acompanhamento da normatização tributária:

> Um servidor situado num paraíso fiscal pode ser utilizado como fonte de rendimento de obscuros beneficiários econômicos da renda produzida na *web*, em complexas transações com entidades registradas *offshore.* A IA aplicada aos meios de pagamento, como no caso das criptomoedas e do blockchain, trouxe ainda mais complexidade a isso tudo, ao permitir que diversas transações econômicas ocorram fora de um ambiente legalmente regulado.

Para o autor[436], a solução da questão depende da definição do que seria o robô, criando uma ficção jurídica semelhante ao que ocorre com a pessoa jurídica empresa, para depois passar à definição da base de cálculo. De fato, em obediência ao princípio da legalidade, primeiramente criar a ficção, para após torná-la o sujeito passivo do tributo, seria a solução mais adequada. A inteligência artificial causou a disrupção do modelo tributário atual e, portanto, o direito deve acompanhar essa evolução, alterando o paradigma atual, cujas bases de cálculo estão vinculadas ao trabalho humano. "Aí reside a necessidade, antes de qualquer criação de tributo ou adaptação daqueles já existentes, de elevar a coisa Robotax à categoria de pessoa de direito".

Aferir a riqueza gerada é o segundo desafio, pois conforme já delineado, simplesmente atribuir o salário humano substituído ofende o princípio da igualdade e da capacidade contributiva, devendo o legislador buscar outro paradigma de definição de aumento de riqueza, criando um tributo sobre a renda ou sobre o consumo. Note-se que, quando a IA fornece um serviço

---

[434] FERREIRA, Miguel Zeferino. O imposto sobre robôs: uma solução de falsas vantagens e de verdadeiros problemas. **Revista Ibérica do Direito**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 212-224, 2021. p. 221.
[435] ZILVETI, Fernando Aurelio. As Repercussões da Inteligência Artificial na Teoria da Tributação. **Revista Direito Tributário Atual**, *[S. l.]*, n. 43. p. 485-486.
[436] ZILVETI, Fernando Aurelio. As Repercussões da Inteligência Artificial na Teoria da Tributação. **Revista Direito Tributário Atual**, *[S. l.]*, n. 43. p. 489.

e esse serviço é remunerado, essa riqueza é identificada como uma base de cálculo possível, de um tributo sobre serviço ou consumo.

Concluindo, as dificuldades são superáveis, devendo a legislação avançar sobre institutos de residência, base de cálculo e sujeito passivo, com adaptação a essa nova realidade. Apesar de a IA apresentar desafios, também o fisco dispõe de IA para identificar transações e geração de riqueza – com eficiência. Para tanto, será indispensável que o paradigma de tributação sobre pessoas seja readequado à nova realidade de geração de riqueza por robôs.

Quanto à tributação verde, a intenção é gerar novos recursos, mas igualmente estimular atividades ecologicamente sustentáveis e coibir a atividade empresarial predatória ao meio ambiente.

A ideia não é nova, já que nosso direito interno prevê ICMS ambiental, que confere maiores repasses a municípios que preservem áreas verdes e tenham vegetação nativa, como o caso da Lei n.º 17.348, de 12 de março de 2021 do Estado de São Paulo. No entanto, a proposta difere em objetivar a criação de novas figuras tributárias sobre novos fatos geradores e direcionar os recursos à Seguridade.

Já foi tratado, em trabalho anterior, sobre a dupla finalidade da tributação verde[437]. Pode atingir objetivos distintos: de um lado, a tributação verde desestimula atividades ambientalmente nocivas, estimula atividades ecologicamente corretas e, de outro lado, gera receita. É a intervenção estatal que arrecada, mas igualmente estimula a atividade empresarial ecossustentável e inibe as que utilizam recursos naturais ou danificam o meio ambiente.

O protocolo do Kyoto é um acordo internacional que estabeleceu metas de redução de emissão de gases de efeito estufa (GEE). O acordo foi reforçado em 2015 pelo Acordo de Paris, assinado pelos Estados Unidos, em 2021, e previa a criação de mercado de créditos de carbono. Apesar de ratificado pelo Brasil, em 2002, pelo Decreto Legislativo n.º 144, por ser um país em desenvolvimento, não lhe foram impostas metas de redução, mas sim orientações.[438]

[437] BALERA, Wagner; VERBICKAS, Helga Alessandra Barroso. O risco e a Previdência na sociedade moderna. cap.3. *In*: **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**. vol. 81. jun.-jul./2024.
[438] PORTAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL. Prateleira Ambiental. O que foi o Protocolo de Quioto e o que é o Acordo de Paris? Publicado em: 24 jul. 2024. Acesso em: 18 abr. 2025.

Com o mercado regulado de carbono, há expectativa de real ganho de receita, como demonstra Horvath Jr.[439], ao transcrever trecho da estimativa do então Ministro do Desenvolvimento:

> Segundo o Ministro do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), Geraldo Alkmin, o Brasil poderia ter ganho de 5% do Produto Interno Bruto (PIB) com o mercado regulado de carbono, o que seria equivalente a U$$ 120 bilhões. Explica ainda que com a regulamentação seria possível a redução de até 50% dos gases que causam o efeito estufa até 2030. Até 2050, a meta é o chamado carbono zero, ou seja, uma compensação total das emissões. (*In:* **Valor Econômico**, quarta-feira, 21 de junho de 2023. O mercado de carbono daria 5% ao PIB, diz Alkmin. Caderno A, página 8).

O mesmo autor destaca que são três os pilares da economia verde: "baixa emissão de carbono, eficiência no uso de recursos e busca pela inclusão social".[440] A compra do crédito de carbono funcionaria como um imposto ou tarifa, a ser pago no momento da entrada de um produto considerado rico em carbono.

Desde dezembro de 2024, está em vigor no Brasil a Lei 15.042/2024, que criou o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), que permite que empresas e países compensem a emissão de gases por meio da compra de créditos de iniciativas de preservação ambiental. O crédito deve ser registrado no SBCE, sendo emitido certificado quantificando-o, para após ser vendido.

A Lei 15.042/2024 prevê Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) sobre o ganho decorrente da alienação de créditos de carbono e dos ativos Cota Brasileira de Emissões (CBE) ou de Certificado de Redução ou Remoção Verificada de Emissões, conforme disposto no artigo 17 e seus parágrafos.

Reiterando as colocações de Silva, resta garantir que os recursos advindos sejam destinados à Seguridade Social, aliviando a pressão sobre as despesas do setor.

---

[439] HORVATH JUNIOR, Miguel. **A policrise e os sistemas de proteção social**: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024. p. 201.

[440] HORVATH JUNIOR, Miguel. **A policrise e os sistemas de proteção social**: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024. p. 203.

## 8. A previdência complementar: nova postura

As mesmas modificações sociais que provocam a escassez de postos de trabalho causam uma nova postura diante da confiança no sistema de proteção social, em especial, na população mais jovem ativa: a indiferença perante o emprego formal.

Pesquisa realizada pela UNIFESP, em parceria com o Instituto IDEIA, sobre os interesses dos jovens e o mercado de trabalho, revela que apenas 11% dos entrevistados entre 18 e 27 buscam o emprego ou cargo como meta para o futuro. O empreendedorismo e o funcionalismo público dividem os objetivos da nossa juventude. A pesquisa foi realizada entre 16 e 23 de setembro de 2024, sendo entrevistados 1.034 jovens de 18 a 27 anos, de todas as regiões do país.[441]

Se, durante décadas, o maior desejo do trabalhador brasileiro era o registro do contrato de trabalho, que lhe garantia benefícios como a aposentadoria futura e o auxílio em caso de acidente ou doença, atualmente a garantia atrai cada vez menos a juventude brasileira. O jovem não acredita na capacidade do Estado de lhe garantir uma aposentadoria na velhice e o termo "CLT" é utilizado, inclusive, como expressão de uma posição desprovida de liberdade e com limitação financeira.

Em um sistema de seguro social que repousa sua base na força trabalhadora, tal alteração de mentalidade entre os jovens não pode ser ignorada. Não há sistema de proteção social, nesse lastro, que se sustentará na geração futura. Logo, não somente a alteração do paradigma quanto à fonte de custeio deve obrigatoriamente ocorrer, mas também o reforço da relevância do sistema de previdência complementar.

A previdência complementar é a resposta lógica para esse novo parâmetro de sociedade, na qual os indivíduos buscam fontes de renda não como funcionários, mas como empreendedores.

A previdência complementar não se traduz em uma contribuição maior que o indivíduo precavido realiza, além da previdência de base (previdência social). Trata-se de um sistema complementar de segurança, uma rede de proteção independente da previdência social, regido pelo direito privado,

[441] UNIFESP. Sou ciência. Sociedade fala. Jovem se interessa mais por empreendedorismo e menos por emprego com registro em carteira. 13 fev. 2025.

embora fiscalizado pelo Estado. Tal modelo é adequado, em perfeito encaixe com a nova realidade brasileira.

Se a proteção social de base não apresenta atrativos para a juventude, que objetiva liberdade financeira quanto aos seus investimentos, além de segurança, a previdência privada contém todos os elementos dessa nova conjuntura, apresentando, como linhas definidoras, a transparência de acesso às informações quanto à gestão dos planos e dos ativos, a livre portabilidade para planos mais atraentes ao longo do tempo, liberdade quanto à quantidade e periodicidade de aportes, além de contar com a fiscalização estatal para garantir o bom andamento do plano.

Ao contrário da contribuição realizada para a Previdência Social, a contribuição realizada no regime de Previdência Complementar aberta é facultativa, significando dizer que é o investidor que decidirá o valor que destinará à formação de seu fundo para aposentadoria.

Trata-se, portanto, da formação de um capital, que será investido por anos, para auxiliar o participante em caso dos eventos estabelecidos em contrato, como invalidez, idade avançada e morte.

Portanto, o participante do plano de previdência privada não necessita de qualquer conhecimento profundo em mercado financeiro, pois tal é exercido pela entidade de previdência, mas terá livre acesso ao desempenho dos seus investimentos, que permanece individualizado durante toda a sua vida, para utilização em eventos estabelecidos contratualmente. No entanto, não há impedimento legal algum para eventual saque do montante, caso desejado pelo participante. Todos esses elementos evidenciam a distância em relação à Previdência Social, na qual não há controle sobre investimentos, nem possibilidade de saque de contribuições.

Essa liberdade e transparência são requisitos que se revelam imprescindíveis para a força de trabalho jovem, cuja confiança na capacidade do Estado de lhe garantir estabilidade na velhice se encontra enfraquecida. No entanto, a necessidade de proteção não deve ser ignorada e é nesse momento que entra novamente o Estado, para alertar sobre os perigos da falta de um plano de aposentadoria para o futuro. Mendes[442] se manifesta sobre a série de medidas para solução de problema tão complexo como a velhice:

[442] MENDES, Fernando Ribeiro. **Segurança Social**: o Futuro hipotecado. Lisboa: Fundação, 2011. p. 97-98.

> Na perspectiva da sustentabilidade da segurança social, a adaptação às exigências do risco de esperança de vida coloca principalmente problemas de ordem comportamental: como suscitar a motivação individual e colectiva certa para (i) criação de reservas através de poupança; (ii) aumentos indispensáveis de níveis de contribuição social, e/ou; (iii) carga fiscal adicional, tudo com o objetivo de diferir, de uma maneira ou de outra, maiores parcelas de rendimento para a longa e sobressaltada terceira idade que nos espreita?

O desejo de uma velhice tranquila não é exclusividade do indivíduo. Ao Estado interessa que o cidadão possua maneiras de se manter nos padrões financeiros que estabeleceu para si, não somente para desafogar a Assistência Social, e também porque pessoas que se programam terão condições de consumo, boas condições de vida, movimentando esse Estado de modo positivo. Concluindo, o desamparo não é desejado por ninguém, mas o Poder Público encontra limites financeiros em sua atuação.

Povoas[443] destaca que ao Estado não cabe a satisfação de todas as necessidades do indivíduo de forma integral, encontrando barreira nas possibilidades econômicas disponíveis.

Berbel[444] demonstra que a previdência privada não consiste em retrocesso social, nem mesmo em liberalismo. É um avanço, pois o Estado reconhece no indivíduo a capacidade de se tornar protagonista de relações sociais.

Portanto, a Previdência Privada "consiste em um subsistema de proteção dentro da Seguridade Social, formada por malhas de proteção [...]", círculo de expansão do arcabouço de proteção da Seguridade Social, caracterizando esta como facultativa e estabelecida mediante contrato".[445]

O Estado, portanto, possibilita que o indivíduo promova a sua autoproteção, intervindo apenas para regular, por Lei Complementar 109/2001, os parâmetros de funcionamento das entidades de previdência privada, a fim de garantir a atuação com padrões mínimos, transparência e equilíbrio atuarial.

---

[443] POVOAS, Manuel Sebastião Soares. **Previdência Privada**. 2ª ed. São Paulo. Quartier Latin, 2007. p. 63.
[444] BERBEL, Fabio Lopes Vilela. **Teoria Geral da Previdência Privada**. Florianópolis: Conceito, 2002. p. 87.
[445] BALERA, Wagner; VERBICKAS, Helga Alessandra Barroso. O risco e a Previdência na sociedade moderna. cap.3. *In*: **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**. vol. 81. Jun.-jul./2024.

Reitere-se, no entanto, que embora a Previdência Complementar integre o Sistema da Seguridade Social, é chamada complementar porque adiciona a proteção oferecida pelo Poder Público. No entanto, são regimes autônomos e, assim, "não se pode exigir o recebimento de benefício básico",[446] o que está explícito no parágrafo 2º do artigo 68 da LC 109/2001.

## 9. Considerações finais

O ceticismo com o qual a juventude visualiza a proteção estatal no futuro não se deve à razão desconhecida. Somos continuamente comunicados em redes sociais, discursos políticos e noticiários, sobre a crise do sistema de Seguridade Social, a escassez de recursos e previsão da impossibilidade de manutenção da Previdência Social no futuro. Não existe outra conclusão possível, a de que há o descrédito no sistema de proteção hoje estabelecido, a menos nos moldes atuais.

Como bem repisado, não somente a alteração de paradigma do modo de custeio da Seguridade, como também das bases tributárias, com criação de ficções passíveis de tributação, são necessárias.

Ao Estado também cabe difundir a ideia da previdência privada como a resposta para essa geração que se afasta do trabalho formal, mas que não deve findar à margem de qualquer sistema de proteção. A previdência privada, de caráter complementar, autônoma e facultativa, é a resposta para que se configure, no futuro, proteção formal e segura aos idosos de amanhã.

Mas outra medida parece ser urgente, que é o restabelecimento na confiança no Estado. De fato, a dignidade humana é fundamento da República, conforme disposto no artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil e esta deve, de forma permanente, ser preservada e priorizada.

Com isso, significa afirmar que os discursos e posturas devem sempre ser voltados a priorizar o bem-estar da população, e na escolha de investimentos, sempre posicionar a dignidade como objetivo das receitas. Tal deve ir além dos comícios, mas constar do plano plurianual (PPA), das diretrizes orçamentárias (LDO) e dos orçamentos anuais (LOA), com bem explicado na primeira parte deste trabalho.

[446] BALERA, Wagner. **Comentários à Lei de Previdência Privada**. São Paulo: Quartier Latin, 2005. p. 304.

A crise da Seguridade pode, portanto, ser enfrentada como uma crise de gestão? Conclui-se positivamente. Os recursos disponíveis devem ser melhor aplicados e os gastos reduzidos, focando na prioridade que é a Seguridade Social e os programas que promovem o resguardo da dignidade humana.

Nesse sentido, a dignidade da pessoa humana pode ser reconhecida como o valor-fonte doutros valores inerentes a cada pessoa humana e a toda a humanidade, como a liberdade, a igualdade e a fraternidade, cujo fundamento é o sentido da vida humana. Mesmo antes dela, durante ela e até mesmo depois da morte, a dignidade da pessoa humana deve conscientizar as relações humanas em toda a sua complexidade. Assim, a dignidade da pessoa humana serve como parâmetro para o legislador e para o administrador (atos normativos secundários). Além disso, como vetor hermenêutico para o intérprete e aplicador de normas jurídicas, principalmente de políticas públicas que tangenciem direitos humanos.[447]

Somente por meio da redistribuição de renda é que se efetiva a Justiça Social. "A justiça social exige a superação de todo o interesse egoísta".[448] E a efetividade demanda inteligência e prioridade na utilização dos recursos.

## Referências


AGÊNCIA IBGE. Censo Agropecuário. **Estatísticas Econômicas**. Com o aumento da mecanização, agropecuária perde 1,5 milhão de trabalhadores. Publicada em: 25 out. 2019. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25791-com-aumento-da-mecanizacao-agropecuaria-perde-1-5-milhao-de-trabalhadores. Acesso em: 16 abr. 2025.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BERBEL, Fabio Lopes Vilela. **Teoria Geral da Previdência Privada**. Florianópolis: Conceito, 2002.

BALERA, Wagner. **Comentários à Lei de Previdência Privada**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

_____. **Competência Jurisdicional na Previdência Privada**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.


[447] OLIVEIRA, Danilo de. **Hermenêutica do desenvolvimento.** São Paulo: Matrioska Editora, 2023.
[448] BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. 8ª ed. São Paulo: LTR, 2016. p. 19.

_____. **Sistema de Seguridade Social**. 8ª ed. São Paulo: LTR, 2016.

BALERA, Wagner; VERBICKAS, Helga Alessandra Barroso. O risco e a Previdência na sociedade moderna. cap.3. *In*: **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**. vol.81. jun.-jul./2024.

BOTELHO, Catarina Santos. **Os direitos Sociais em tempo de Crise**. Coimbra: Edições Almedina, 2017.

BRASIL. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **C102 - Normas mínimas da Seguridade Social.** 2014. Disponível em: https://www.ilo.org/pt-pt/resource/c102-normas-minimas-da-seguridade-social. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Decreto 12.066, de 18 de junho de 2024: Regulamenta a Lei n.º 14.802, de 10 de janeiro de 2024, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027.

BRASIL. Lei n.º 15.042 de 11 de dezembro de 2024. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE); e altera as Leis nºs 12.187, de 29 de dezembro de 2009, 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), 6.385, de 7 de dezembro de 1976 (Lei da Comissão de Valores Mobiliários), e 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos).

BRASIL. Nações Unidas, 2024. **Objetivos de desenvolvimento sustentável.** Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF – RE: 576967 PR, Relator.: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 5/8/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 21/10/2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF – RE: 565160 SC, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 29/3/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 23/8/2017.

DELVAUX, Mady. Committee on Legal Affairs. **Report with recommendations to the Commission on CivilLaw Rules on Robotics**, 4, 2015/2103 (INL), 27 jan. 2017. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0005_EN.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.

EUROSTAT, The statistical office of the European Union, 2023. **Share of environmental taxes in total tax revenues.** Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/sdg_17_50_esmsip2.htm. Acesso em: 17 abr. 2024.

FERREIRA, Miguel Zeferino. O imposto sobre robôs: uma solução de falsas vantagens e de verdadeiros problemas. **Revista Ibérica do Direito**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 212-224, 2021. Disponível em: https://revistaibericadodireito.pt/index.php/capa/article/view/36. Acesso em: 6 abr. 2025.

FORD, Martin. **Rise of the Robots**: Technology and the Threat of a Jobless Future. New York: Basic Books, 2015.

FURTADO. Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 3. ed., 2001.

GIDDENS, Anthony. **O debate global sobre a terceira via**. Tradução de Roger Maioli dos Santos. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

GROSSERIES, Axel. **Pensar a justiça entre as gerações**. Coimbra: Almedina, 2015.

HORVATH JUNIOR, Miguel. **A policrise e os sistemas de proteção social**: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024.

_____. **A sociedade de informação e a tributação dos Robôs**. Revista de Estudos Tributários. V. 25, n. 147, p. 28-37. Porto Alegre: Síntese, setembro e outubro 2022.

MANTOVANI. C. Aline. **Crise no regime geral de previdência social no Brasil. Amparar o economizar?** Belo Horizonte: Dialética, 2021.

MENDES, Fernando Ribeiro. **Segurança Social**: o Futuro hipotecado. Lisboa: Fundação, 2011.

Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/outubro/crescimento-da-populacao-idosa-traz-desafios-para-a-garantia-de-direitos. Acesso em: 15 abr. de 2025.

OLIVEIRA, Danilo de. **Direito ao desenvolvimento:** conteúdo, natureza jurídica, vinculações estatais e efetividade. 2ª ed. São Paulo: ESDC, 2024.

OLIVEIRA, Danilo de. **Hermenêutica do desenvolvimento**. São Paulo: Matrioska Editora, 2023.

PORTAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL. **Prateleira Ambiental**. O que foi o Protocolo de Quioto e o que é o Acordo de Paris? Publicado em: 24 jul. 2024. Disponível em: https://semil.sp.gov.br/educacaoambiental/prateleira-ambiental/o-que-foi-o-protocolo-de-quioto-e-o-que-e-o-acordo-de-paris/#:~:text=O%20Protocolo%20de%20Kyoto%20foi,Unidos%20n%C3%A3o%20ratificaram%20o%20Protocolo. Acesso em: 18 abr. 2025.

POVOAS, Manuel Sebastião Soares. **Previdência Privada**. 2ª ed. São Paulo. Quartier Latin, 2007.

SÃO PAULO. Lei n.º 17.348, de 12 de março de 2021. Altera a Lei n.º 3.201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação. Diário Oficial. 13 mar. 2021.

SEN. Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA. Roberta Soares da. **O princípio da contrapartida no sistema de seguridade social**: o orçamento em destaque. Curitiba: Alteridade, 2023

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SCHWARTZMAN. Simon. **Pobreza, exclusão social e modernidade**: uma introdução ao mundo contemporâneo. São Paulo: Augurium Editora, 2004.

UNIFESP. Sou ciência. Sociedade fala. 2025. Jovem se interessa mais por empreendedorismo e menos por emprego com registro em carteira. Disponível em: https://souciencia.unifesp.br/destaques/sociedade-fala/jovem-se-interessa-mais-por-empreendedorismo. Publicação em: 15 fev. 2025. Acesso em: 14 abr. 2025.

ZILVETI, Fernando Aurelio. As Repercussões da Inteligência Artificial na Teoria da Tributação. **Revista Direito Tributário Atual**, *[S. l.]*, n. 43, p. 483-498, 2019. DOI: 10.46801/2595-6280-rdta-43-21. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1457. Acesso em: 6 abr. 2025.

# Parte II

# A Previdência Privada no Brasil e o descompasso normativo

# Capítulo 13

# As hipóteses de resilição do contrato de previdência privada pelo patrocinador

Ana Paula Oriola de Raeffray[449]

**Resumo:** O contrato de previdência privada é regido pela facultatividade e vigora por prazo indeterminado. Além das disposições gerais do Código Civil, aplicam-se a ele principalmente as regras previstas na legislação específica. Isso ocorre também quando se trata de resilição contratual. A resilição por iniciativa do patrocinador ocorre por dois mecanismos básicos: a transferência de gerenciamento e a retirada de patrocínio. Ambos estão sujeitos à prévia aprovação pelo órgão supervisor, que é responsável por analisar se os direitos dos participantes estão sendo preservados. Os procedimentos são detalhados na regulação, que busca promover a transparência e segurança na operação. No entanto verifica-se a necessidade de uma maior preocupação com a celeridade e com a segurança jurídica, para que não seja prejudicado o fomento do setor.

**Palavras-chave:** Previdência complementar fechada. Contrato. Facultatividade. Patrocinador. Resilição.

**Sumário:** I. Introdução. II. As principais características do contrato de previdência privada firmado pelo patrocinador. III. A transferência de gerenciamento dos planos de benefícios. IV. A retirada de patrocínio de plano de benefícios. V. Considerações finais.

[449] ana.raeffray@rbaa.com.br. Doutora e mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Membro e Diretora Científica da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social – ABDSS. Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Previdência Complementar e Saúde Suplementar – IPCOM. Membro Titular da Câmara de Recursos da Previdência Complementar – CRPC.

## 1. Introdução

O contrato de previdência privada rege-se pelos princípios expostos no artigo 202 da Constituição Federal[450], especialmente o princípio da facultatividade, e pelas normas e disposições contidas no Código Civil Brasileiro, quanto à sua formação e dissolução.

Os planos de previdência administrados por entidades fechadas de previdência privada - EFPC envolvem contrato privado que guarda certas peculiaridades. Dentre elas está a possibilidade de que o patrocinador possa institui-lo em prol do seus empregados, estabelecendo a modelagem inicial do contrato e as condições para a concessão dos benefícios.

Incumbe ainda ao patrocinador escolher a entidade de previdência que ficará responsável pela sua administração, podendo escolher uma entidade já existente ou optar pela constituição de uma nova entidade.

Para tanto podem ser firmados diversos contratos privados, que estabelecerão a relação jurídica entre o patrocinador, os participantes e a entidade administradora.

---

[450] Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.) § 1º A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.); § 2º As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nós termos da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.); § 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.) § 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadores de planos de benefícios previdenciários, e as entidades de previdência complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019); § 5º A lei complementar de que trata o § 4º aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de planos de benefícios em entidades de previdência complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019); § 6º Lei complementar estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência complementar instituídas pelos patrocinadores de que trata o § 4º e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019).

O contrato firmado entre a entidade de previdência e o patrocinador recebe o nome de convênio de adesão, instrumento que fixa as regras para a operação do plano de benefícios pela EFPC.

Esse documento está previsto no artigo 13 da Lei Complementar nº 109/2001, que acrescenta que sua celebração depende de prévia e expressa autorização do órgão supervisor. Uma vez assinado o convênio, deve o plano de benefícios ser oferecido a todos os empregados (art. 16, LC nº 109/2001).

O conteúdo mínimo desse contrato está previsto atualmente no artigo 3º da Resolução CNPC nº 40/2021, que exige os seguintes elementos: a) qualificação das partes e seus representantes legais; b) indicação do plano de benefícios a que se refere a adesão; c) cláusulas referentes aos direitos e às obrigações de patrocinador ou instituidor e da entidade fechada de previdência complementar; d) cláusula com indicação do início da vigência do convênio de adesão; e) **cláusula com indicação de que o prazo de vigência será por tempo indeterminado**; f) condição de retirada de patrocinador ou instituidor; g) previsão de solidariedade ou não, entre patrocinadores ou entre instituidores, com relação aos respectivos planos; h) foro para dirimir todo e qualquer questionamento oriundo do convênio de adesão.

A facultatividade prevista na Constituição está presente tanto na decisão da criação ou não do plano de benefícios quanto na escolha da entidade responsável por sua administração.

A facultatividade se expressa também na possibilidade de os empregados aderirem ou não ao plano de benefícios, o que geralmente o fazem por meio de um termo de adesão. A adesão refere-se ao regulamento do plano de benefícios, que possui todas as disposições necessárias para definir as obrigações e direitos dos participantes, sendo esse documento igualmente objeto de prévia autorização pelo órgão supervisor (art. 33, inciso I, LC nº 109/2001).

Não se pode ignorar que o contrato de previdência privada é uma contrato de adesão, e a falta de presença dos participantes no momento de sua elaboração inicial e suprida por meio da presença do órgão fiscalizador, que tutela desde o princípio o interesse dos participantes.

A facultatividade está presente mesmo na hipótese de adoção do modelo de adesão automática, previsto na Resolução CNPC nº 60/2024[451], considerando que é assegurado o direito do participante de sair do plano de benefícios (*opt-out*) dentro de determinado prazo sem qualquer ônus.

O contrato de previdência privada engloba tanto as regras previstas no convênio de adesão quanto no regulamento do plano de benefícios. Na previdência complementar fechada, portanto, a adequada compreensão do contrato exige a análise de todas essas disposições.

No entendimento de parte da doutrina tem-se aí uma relação jurídica angular, em que há uma relação estabelecida entre o patrocinador e a entidade de previdência, expressa no convênio de adesão, e outra entre os participantes e a entidade de previdência, respaldada no regulamento do plano de benefícios.

Dada o seu objetivo de longo prazo e o fato de ser firmado por prazo indeterminado, optou a Lei por estabelecer mecanismos que permitissem sua adaptação às novas circunstâncias, na forma prevista no artigo 17 da LC nº 109/2001.

Registre-se que "a elaboração da noção de contrato não se destina à construção de categoria pura ou de conceito imutável, para fins de aperfeiçoamento da ciência do direito, mas sim à finalidade prático social"[452].

Não só. Optou-se também por tratar expressamente dos seus mecanismos de resilição, entre os quais a retirada de patrocínio e a transferência de gerenciamento, tratados nos artigos 25 e 33, inciso IV, da LC nº 109/2001, bem como regulando-os detalhadamente.

Nesses aspectos, portanto, aplica-se a legislação especifica em detrimento das disposições gerais sobre o distrato previstas nos artigos 472 a 480 do Código Civil.

O objetivo deste artigo, portanto, é explorar algumas das especificidades da resilição dessa espécie de contrato por iniciativa do patrocinador, utilizando-se de pesquisa dogmática e jurisprudencial.

---

[451] Art.5º A inscrição automática do participante será tornada sem efeito caso o participante manifeste sua desistência no prazo de até cento e viste dias, a contar da data da inscrição por iniciativa do patrocinador. (…).

[452] TEPEDINO, Gustavo, KONDER, Carlos Nelson e BANDEIRA, Paula Greco. Fundamentos do Direito Civil. Vol.III. Contratos. Editora Forense. 5ª Ed., p. 491.

Não trataremos, assim, da resolução do contrato por iniciativa da entidade de previdência (resolução unilateral), do participante (resgate e portabilidade) e do órgão supervisão (liquidação).

## 2. As principais características do contrato de previdência privada firmado pelo patrocinador

Na previdência privada os contratos firmados entre as partes são regidos por normas jurídicas específicas, tendo a sua formação condicionada ao licenciamento da Previc – Superintendência Nacional de Previdência Complementar ("PREVIC"), na forma prevista da Lei Complementar nº 109, de 2001 ("LC 109/2001"):

> Art. 13. A formalização da condição de patrocinador ou instituidor de um plano de benefício dar-se-á mediante convênio de adesão a ser celebrado entre o patrocinador ou instituidor e a entidade fechada, em relação a cada plano de benefícios por esta administrado e executado, mediante prévia autorização do órgão regulador e fiscalizador, conforme regulamentação do Poder Executivo.
> Art. 17. As alterações processadas nos regulamentos dos planos aplicam-se a todos os participantes das entidades fechadas, a partir de sua aprovação pelo órgão regulador e fiscalizador, observado o direito acumulado de cada participante. Parágrafo único. Ao participante que tenha cumprido os requisitos para obtenção dos benefícios previstos no plano é assegurada a aplicação das disposições regulamentares vigentes na data em que se tornou elegível a um benefício de aposentadoria.
> Art. 25. O órgão regulador e fiscalizador poderá autorizar a extinção de plano de benefícios ou a retirada de patrocínio, ficando os patrocinadores e instituidores obrigados ao cumprimento da totalidade dos compromissos assumidos com a entidade relativamente aos direitos dos participantes, assistidos e obrigações legais, até a data da retirada ou extinção do plano.
> Parágrafo único. Para atendimento do disposto no caput deste artigo, a situação de solvência econômico-financeira e atuarial da entidade deverá ser atestada por profissional devidamente habilitado, cujos relatórios serão encaminhados ao órgão regulador e fiscalizador.

Observa-se, portanto, que o convênio de adesão, os regulamentos dos planos de Benefícios, bem como o estatuto social das EFPC devem ser objeto de prévia autorização pela PREVIC. As alterações desses instrumentos

contratuais também devem ser submetidas ao licenciamento prévio, além de todas as operações estruturais que envolverem os planos de benefícios e as próprias EFPC.

Na Resolução Previc nº 23/2023 estão listadas as operações sujeitas ao licenciamento da PREVIC, conforme se extrai de seu artigo 151:

> Art. 151. São operações sujeitas ao licenciamento da Previc:
> I - constituição de EFPC;
> II - implantação de plano de benefícios;
> III - aprovação de convênio de adesão e suas alterações;
> IV - alteração de estatuto;
> V - alteração de regulamento de plano de benefícios;
> VI - saldamento ou alteração de regulamento que repercuta no resultado do plano de benefícios;
> **VII - transferência de gerenciamento de plano de benefícios;**
> VIII - fusão, cisão ou incorporação de planos de benefícios ou de EFPC;
> IX - migração de participantes e assistidos entre planos de benefícios de EFPC;
> X - operações estruturais relacionadas;
> **XI - retirada de patrocínio;**
> XII - rescisão unilateral de convênio de adesão;
> XIII - destinação de reserva especial que envolva reversão de valores;
> XIV - encerramento de plano de benefícios ou de EFPC;
> XV - certificação de modelo de regulamento de plano de benefícios ou de convênio de adesão;
> XVI - habilitação de dirigente; e
> XVII - reconhecimento de instituição certificadora e dos respectivos certificados.
> Parágrafo único. São consideradas operações estruturais as relacionadas àquelas que envolvam, concomitantemente, mais de uma das operações referidas nos incisos VI a IX do *caput*. (sem destaques no original)

O licenciamento administrativo é um dos meios pelo qual o Estado intervém e controla o contrato de previdência privada, administrado pelas EFPC, com vistas a cumprir os objetivos definidos na própria LC nº 109/2001:

> Art. 3º A ação do Estado será exercida com o objetivo de:
> I - formular a política de previdência complementar;
> II - disciplinar, coordenar e supervisionar as atividades reguladas por esta Lei Complementar, compatibilizando-as com as políticas

> previdenciária e de desenvolvimento social e econômico-financeiro;
> III - determinar padrões mínimos de segurança econômico-financeira e atuarial, com fins específicos de preservar a liquidez, a solvência e o equilíbrio dos planos de benefícios, isoladamente, e de cada entidade de previdência complementar, no conjunto de suas atividades;
> IV - assegurar aos participantes e assistidos o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos de benefícios;
> V - fiscalizar as entidades de previdência complementar, suas operações e aplicar penalidades; e
> VI - proteger os interesses dos participantes e assistidos dos planos de benefícios.

Para tanto são estabelecidos determinados requisitos para o licenciamento do convênio de adesão, do regulamento dos planos de benefícios, do estatuto social e também das denominadas operações estruturais. Para os três primeiros instrumentos antes citados, tais requisitos estão expressos na Resolução CNPC nº 40/2021.

A formação do contrato de previdência privada, como se verifica, nasce da vontade das partes contratantes, pautando-se, entretanto, pelas normas impostas pelo Estado que exerce o seu controle/regulação, a sua supervisão e a sua fiscalização.

A intervenção do Estado no contrato de previdência privada não lhe retira, contudo, a natureza essencialmente privada, voltada para a finalidade de viabilizar uma proteção previdenciária complementar àquela oferecida pelo regime geral de previdência social ("RGPS"):

> Essa natureza civil-previdenciária, volitiva, contratual, da relação jurídica de direito privado entre os participantes e as entidades previdenciárias, além de evidenciar a desvinculação trabalhista dos planos de benefícios, sujeitando-os à competência da Justiça Comum, acarreta, ainda, a **aplicação de princípios fundamentais do Código Civil nesses contratos, tais como o princípio da autonomia de vontade e da liberdade de contratar** (...)
> **Para os processos contratuais e de caráter institucional que são verificados nessas entidades, em linha com os propósitos de maior flexibilização e modernização dos planos de benefícios, é fundamental a preservação e o respeito ao**

> **princípio da autonomia da vontade e da liberdade de contratar.** (...)[453] (sem destaques no original)

Outro princípio que se alinha à natureza privada e contratual do regime de previdência complementar é o da facultatividade, expresso no artigo 202, *caput*, da Constituição Federal. Esse princípio abrange pelo menos duas perspectivas: a do participante e o do patrocinador.

Do lado do participante, entende-se que ninguém pode ser compelido a participar de plano de previdência privado ou a nele permanecer (diferentemente no RGPS). Na perspectiva do patrocinador, por sua vez, tem-se que ele não pode ser obrigado a instituir um plano de previdência, embora, uma vez criado, deva ser obrigatoriamente oferecido a todos os empregados.

Decorre ainda da facultatividade a prerrogativa do patrocinador de resilir o contrato de previdencia privada, seja com a EFPC, quando deseja transferir a gestão do plano de benefícios para outra EFPC, seja com os participantes e com os assistidos, por meio da retirada de patrocínio.

Nesses casos de resilição contratual há forte intervenção do Estado, que determina como podem ocorrer os resepctivos processos. A finalidade da ação estatal é principalmente a proteção dos interesses dos participantes e assistidos e a garantia de preservação dos seus direitos acumulados e adquiridos.

Respeitados esses direitos, entretanto, não pode o Estado suprimir a faculdade conferida ao patrocinador de permanecer ou não vinculado à relação de previdência complementar estabelecida.

Essa manifestação de vontade do patrocinador de permanecer vinculado ao contrato de previdência privada não se exaure em um único ato, podendo ser desenvolvida ao longo de todo o contrato previdenciário:

> Nota dominante do plano privado, que engendra contrato de adesão facultativa, a vontade dos participantes, coincidindo com a proposta dos patrocinadores, pode fixar modificações no clausulado apto a configurar o plano, ao ponto de armá-lo com fortificações que, a um só tempo, garantam a respectiva sobrevida, continuidade e progresso, em constante aperfeiçoamento.

[453] BALERA, Wagner; RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de. (coord). *Introdução à previdência complementar*. 1 ed. Coleção de Direito Previdenciário, vol. II. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 18.

> **O título em que funda o exercício da *facultas agendi* (faculdade de agir) dos instituidores e participantes se renova constantemente.**
> Por outras palavras, o processo de formação da vontade negocial, que é esclarecida e livre, à vista de vantagens e conveniências das partes – dos interesses, em suma – pode mudar seu curso, mesmo quando já tenham produzido efeitos que, para uns, constituiriam a obrigação no seu todo considerada. (...)
> Como a adesão é facultativa, e como o que é aceito não é imposto**, cada patrocinador e cada participante conserva, consigo, o poder de disposição que lhe permite** – respeitados os termos da obrigação e segundo o procedimento pertinente – **modificar os critérios da adesão, tanto quanto ao objeto da proteção previdenciária como quanto ao respectivo modo de exercício**.
> Nesse negócio, que pode ser considerado existente no *reino da vontade das partes* (a expressão é de Manuel de Andrade), as circunstâncias levam à definição de novas regras.[454] (sem destaques no original)

Uma vez optando por encerrar essa relação contratual, há duas situações que a legislação prevê que essa resilição pode ocorrer por iniciativa do patrocinador. Trata-se do mecanismo de transferência de gerenciamento e da retirada de patrocínio, que passaremos a abordar separadamente a seguir.

## 3. A transferência de gerenciamento dos planos de benefícios

A transferência de gerenciamento é uma prerrogativa do patrocinador, quando ele entende que por determinado motivo deve resilir unilateralmente o convênio de adesão que firmou com a EFPC, escolhendo uma nova EFPC para administrar o plano de benefícios. Nessa hipótese não deve sofrer nenhuma alteração no que se refere aos direitos dos participantes e dos assistidos, que devem ser integralmente respeitados.

O ordenamento jurídico brasileiro reconhece a liberdade das partes contratantes para dar origem às relações contratuais, no exercício da autonomia negocial, permitindo, da mesma forma, aos particulares colocar fim aos seus efeitos, mediante nova manifestação de vontade nesse sentido, operando-se a resilição contratual.

A resilição unilateral é o direito potestativo de extinção do contrato, por mera declaração de vontade de uma das partes contratantes, dispensando-se,

[454] BALERA, Wagner. *Sistema de seguridade* social. 7 ed. São Paulo: LTr, 2014, pp. 128-129.

inclusive, a motivação. Ela pode decorrer da lei ou ser estabelecida no próprio instrumento contratual.

No contrato de previdência privada, a resilição do convênio de adesão pelo patrocinador pela transferência de patrocínio exige autorização legal, conforme previsão contida na LC nº 109/2001, que assim determina:

> Art. 33. Dependerão de prévia e expressa autorização do órgão regulador e fiscalizador:
> I - a constituição e o funcionamento da entidade fechada, bem como a aplicação dos respectivos estatutos, dos regulamentos dos planos de benefícios e suas alterações;
> II - as operações de fusão, cisão, incorporação ou qualquer outra forma de reorganização societária, relativas às entidades fechadas;
> III - as retiradas de patrocinadores; e
> **IV - as transferências de patrocínio, de grupo de participantes, de planos e de reservas entre entidades fechadas.**
> § 1º Excetuado o disposto no inciso III deste artigo, é vedada a transferência para terceiros de participantes, de assistidos e de reservas constituídas para garantia de benefícios de risco atuarial programado, de acordo com normas estabelecidas pelo órgão regulador e fiscalizador.
> § 2º Para os assistidos de planos de benefícios na modalidade contribuição definida que mantiveram esta característica durante a fase de percepção de renda programada, o órgão regulador e fiscalizador poderá, em caráter excepcional, autorizar a transferência dos recursos garantidores dos benefícios para entidade de previdência complementar ou companhia seguradora autorizada a operar planos de previdência complementar, com o objetivo específico de contratar plano de renda vitalícia, observadas as normas aplicáveis. (sem destaque no original)

A transferência de gerenciamento de um plano de benefícios de uma EFPC para outra EFPC, com a resilição do convênio de adesão por vontade unilateral do patrocinador, encontra-se normatizada atualmente na Resolução CNPC nº 51/2022 e nos artigos 130 a 134 da Resolução Previc nº 23/2023, estando tal operação assim definida no artigo 2º da primeira norma citada:

> Art. 2º Para fins do disposto nesta Resolução, entende-se por:
> (…)
> IV - transferência de gerenciamento: operação que consiste na transferência de gestão de um plano de benefícios de uma entidade para outra, mantidos os mesmos patrocinadores e

> abrangendo a totalidade dos seus participantes e assistidos e a integralidade de seus ativos e passivos, incluindo os direitos e obrigações previstos no regulamento do plano de benefícios.

No artigo 3º da Resolução nº 51/2022 está especificado que a iniciativa da transferência de gerenciamento é exclusivamente do patrocinador (resilição unilateral), incumbindo à EFPC (de origem) dela dar notícia aos participantes e aos assistidos:

> Art. 3º A entidade de origem deve ser formalmente notificada a respeito da transferência de gerenciamento, **pelo patrocinador**, mediante a apresentação:
> I - da indicação da entidade de destino;
> II - da relação de planos de benefícios objeto da transferência de gerenciamento; e
> III - da exposição de motivos para a operação, que conterá elementos mínimos como economicidade, governança e vantajosidade da operação.
> § 1º A entidade de origem dará ciência da notificação do patrocinador a respeito da transferência de gerenciamento pretendida aos participantes e assistidos vinculados ao plano de benefícios objeto da operação, apresentando as informações de que trata o caput.
> § 2º O patrocinador regido pela Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001, deve apresentar à entidade de origem a manifestação favorável do órgão responsável pela supervisão, pela coordenação e pelo controle de suas atividades, a respeito da transferência de gerenciamento pretendida. (sem destaque no original)

O patrocinador, ao notificar sobre sua intenção de transferir o gerenciamento do plano de previdência privada para outra EFPC, deve apresentar uma exposição de motivos, contendo a indicação da economicidade, governança e vantajosidade da operação, para que tais elementos sejam conhecidos pelos participantes e assistidos.

Essa exigência normativa é detalhada no artigo 131 da Resolução nº 23/2023:

> Art. 131. O representante legal da EFPC deve, no prazo de dez dias úteis, **contados da data da notificação dos patrocinadores** ou instituidores do plano de benefícios objeto de transferência de gerenciamento:
> I - dar ciência aos órgãos estatutários da EFPC;

> II - comunicar os participantes e assistidos vinculados ao plano de benefícios; e
> III - adotar os procedimentos necessários ao início da transferência de gerenciamento.
> Parágrafo único. A exposição de motivos contida na notificação do patrocinador deve apresentar manifestação sobre:
> I - a economicidade da operação, mediante comparativo, entre as entidades de origem e de destino, do custeio administrativo dos planos de benefício e das despesas totais de investimentos;
> II - a estrutura de governança das entidades de origem e de destino, mediante comparativo que explicite a representação dos patrocinadores e participantes e assistidos vinculados aos planos objeto da transferência de gerenciamento;
> III - a vantajosidade da operação, tendo por base as informações dos incisos I e II; e
> IV - outras informações que fundamentem a decisão do patrocinador. (sem destaque no original)

O patrocinador que pretende transferir o gerenciamento do plano de previdência privada que patrocina deve, portanto, demonstrar que a nova EFPC que ele escolheu para gerir o plano de benefícios: (i) não eleva o custeio administrativo do plano, (ii) possui estrutura de governança que observa as normas no que se refere à representatividade do patrocinador, dos participantes e dos assistidos, apontando as vantagens da nova EFPC.

A necessidade de comparativo dos custos administrativos e da estrutura de governança entre a EFPC de origem e a de destino tem por objetivo dar conhecimento aos participantes sobre tais diferenças, não se exigindo que o custeio ou a estrutura de governança sejam idênticas ou semelhantes.

O que se busca é atender ao princípio do pleno acesso às informações relativas à gestão do plano de benefícios, expresso no artigo 202, § 1º, da Constituição Federal, e não impedir o exercício da prerrogativa do patrocinador.

O plano de benefícios, por sua vez, deve ter suas condições mantidas integralmente, sem qualquer prejuízo aos participantes e assistidos no que se refere aos direitos e obrigações estabelecidos no respectivo regulamento.

Nessa linha, qualquer alteração que porventura seja necessária no regulamento ou no estatuto deve estar estritamente relacionada à operação de transferência, como a mudança do nome da EFPC, por exemplo.

Essa é uma determinação normativa explícita, conforme lançado na Resolução CNPC nº 51/2023:

> Art. 9º As alterações eventualmente necessárias ao regulamento do plano, decorrentes da transferência de gerenciamento, somente poderão tratar de matérias inerentes ao referido requerimento.

Nada impede que sejam promovidas alterações mais profundas nos regulamentos e estatutos em vigor, mas se exige que isso seja feito por meio de operação específica, e não juntamente com a operação de transferência de gerenciamento, que possui finalidade e requisitos determinados.

Da mesma forma as condições ajustadas no termo de transferência entre o patrocinador, a EFPC de origem e a de destino devem ser divulgadas aos participantes e assistidos, nos termos estabelecidos na Resolução nº 23/2023:

> Art. 132. O Termo de Transferência deve dispor, no mínimo, sobre:
> I - os direitos e as obrigações das partes, inclusive quanto às despesas com o requerimento de licenciamento da transferência de gerenciamento;
> II - o tratamento a ser dado aos ativos, aos passivos e as ações judiciais e aos respectivos efeitos no patrimônio;
> III - o prazo para que as entidades de origem e de destino requeiram a substituição processual em relação ao passivo contingente relacionado com o plano de benefícios objeto da transferência de gerenciamento, se existente;
> IV - o prazo para finalização da transferência de gerenciamento, a ser estabelecido a partir da data de autorização; e
> V - os termos da rescisão do convenio de adesão do patrocinador com a entidade de origem.
> Parágrafo único. Em caso de impossibilidade jurídica para a substituição processual de que trata o inciso III, o Termo de Transferência pode prever a permanência dos valores provisionados no exigível contingencial, na entidade de origem, até o encerramento da ação judicial.
> Art. 133. A entidade de origem deve divulgar a minuta do Termo de Transferência aos participantes e assistidos do plano de benefício objeto da transferência de gerenciamento, observado o prazo mínimo de trinta dias antes da data de protocolo.

As normas, portanto, visam garantir que a transferência de gerenciamento requerida pelo patrocinador ocorra de forma transparente para os participantes e assistidos do plano de benefícios, pautada pela boa-fé contratual, mantendo-se os direitos previstos no regulamento.

Entende-se, portanto, que o objetivo da Previc é assegurar o cumprimento da legislação e conferir transparência na operação. É importante,

outrossim, que haja celeridade nos processos de aprovação, de forma a prestigiar a eficiência, a racionalidade de custos e evitar a insegurança que pode advir para todas as partes na hipótese de atraso na aprovação da operação.

Aprovada a transferência, rompe-se a relação jurídica estabelecida entre o patrocinador e a entidade de origem, rescindindo-se o convênio de adesão, e surge uma nova relação jurídica envolvendo o patrocinador e a entidade de destino, formalizando-se novo convênio.

A autonomia patrimonial e a independência com que são geridos os recursos dos planos de benefícios permitem que a relação dos participantes e assistidos com o plano de benefícios reste preservada e inalterada, inclusive com a manutenção do mesmo regulamento previamente aprovado pela PREVIC.

Dessa forma tanto os ativos quanto os passivos devem ser transferidos no prazo estabelecido no termo de transferência, após o que a operação está devidamente finalizada e encerrada plenamente a relação jurídica com a entidade de origem.

## 4. A retirada de patrocínio de plano de benefícios

A retirada de patrocínio em planos de previdência complementar fechada constitui um processo pelo qual a empresa patrocinadora encerra sua vinculação ao plano de benefícios, cessando suas contribuições e responsabilidades futuras. Tal procedimento deve ser conduzido em conformidade com a Resolução CNPC nº 59/2023, que estabelece os critérios e diretrizes para garantir a proteção dos direitos dos participantes e assistidos.

Note-se que o convênio de adesão é assinado entre o patrocinador e a entidade fechada em relação a um plano de benefícios específico, na forma prevista no artigo 13 da LC nº 109/2001.

Isso ocorre em razão da autonomia patrimonial e identidade própria de cada plano de benefícios. Apesar de não possuir personalidade jurídica, o plano de benefícios constitui um centro de direitos e obrigações específicos, cujos recursos estão afetados ao pagamento de benefícios previstos no regulamento do plano.

Destarte, enquanto na transferência de gerenciamento é rompido o vínculo contratual com a entidade de previdência, mas mantido o vínculo do patrocinador com o plano de benefícios, na retirada de patrocínio ocorre o

rompimento com ambos, deixando o patrocinador de ter qualquer obrigação em relação àquele plano.

Isso apenas pode ocorrer, no entanto, após atestado pelo órgão supervisor que o patrocinador cumpriu com a totalidade dos compromissos assumidos com a entidade até aquela data. É o que determina o artigo 25 da LC nº 109/2001.

Essa norma deve ser interpretada em conjunto com o artigo 17 da Lei Complementar, que fornece os contornos para a proteção dos direitos adquiridos e acumulados dos participantes e dos assistidos.

Diferentemente do que ocorre com a transferência de gerenciamento, na retirada de patrocínio há impacto direto sobre o regulamento do plano de benefícios. Isso porque, com a saída do patrocinador, deixa de haver a previsão de aporte de contribuição da empresa, o que impacta diretamente na sustentabilidade do plano de benefícios.

Note-se que a LC nº 109/2001 previu a existência apenas de entidades patrocinadas e instituídas, conforme previsto no seu artigo 31. Em se tratando de entidades instituídas previu ainda que devem ser ofertados exclusivamente planos de benefício na modalidade de contribuição definida (art. 31, § 2º, inciso II).

Essa previsão decorre do fato de se saber que os planos de benefício definido são mais complexos e enfrentam maiores desafios para se manterem sustentáveis. Logo, a fim de mitigar os seus riscos, exige a Lei Complementar que haja ao menos um patrocinador que contribua para a sustentabilidade do plano.

Não é de surpreender, portanto, que a retirada de um patrocinador impacte tanto no regulamento do plano e, por consequência, no contrato de previdência privada.

Por essa razão o procedimento de retirada é objeto de regulação bastante detalhada, devendo seguir um conjunto de etapas obrigatórias para garantir a transparência do processo e a segurança dos participantes, conforme previsto na Resolução CNPC nº 59/2023, que trata atualmente da matéria.

O patrocinador deve formalizar sua intenção de retirar o patrocínio notificando a EFPC e apresentando documentação acompanhado das devidas justificativas. Essa notificação deve incluir: (i) identificação dos planos de benefícios envolvidos; (iii) declaração de cumprimento das obrigações

previdenciárias; (iv) exposição técnica dos motivos que fundamentam a retirada.

A EFPC, por sua vez, deve comunicar a decisão aos participantes e assistidos, bem como os órgãos estatutários da entidade e os patrocinadores remanescentes, quando houver.

Uma avaliação atuarial deve ser realizada para apurar as reservas matemáticas, os fundos previdenciais e eventuais déficits ou superávits. Nos casos em que a retirada de patrocínio seja parcial, é necessário estabelecer critérios para a segregação patrimonial entre os patrocinadores que se retiram e aqueles que permanecem no plano.

A retirada de patrocínio exige que sejam oferecidas aos participantes e assistidos alternativas para preservar o direito adquirido e o direito acumulado. Dentre as principais opções disponíveis, destacam-se: (i) portabilidade: transferência dos recursos para outro plano de previdência complementar, sem incidência de tributação no momento da transferência; (ii) resgate: retirada dos valores acumulados no plano, sujeita à tributação conforme as regras vigentes; (iii) aquisição de renda vitalícia: possibilidade de contratação de um benefício de aposentadoria junto a uma entidade de previdência aberta.

Entende-se que a retirada de patrocínio se equivale ao rompimento do vínculo empregatício, para exercício dos direitos pertinentes aos institutos obrigatórios.

Em se tratando de plano de contribuição definida, não há maiores dificuldades para a definição dos direitos dos participantes e assistidos. Em tais planos o direito dos participantes e assistidos normalmente correspondente ao saldo de conta individual acumulado por cada um deles.

As maiores controvérsias se voltam para a definição dos direitos em planos de benefícios definidos.

Nesses casos o direito acumulado dos participantes é usualmente definido por critérios de proporcionalização das reservas matemáticas do plano. A partir desses cálculos define-se a reserva matemática individual e, após a atribuição de eventuais insuficiências ou excedentes, tem-se a reserva matemática final.

O desafio maior envolve a definição do direito adquirido, para aqueles que cumpriram anteriormente todos os requisitos para a percepção de benefício.

De um lado há o direito do patrocinador de não permanecer mais vinculado a um plano de benefícios, em decorrência da facultatividade; de

outro, o direito adquirido dos assistidos de percepção do benefício previsto no regulamento.

A solução encontrada pela legislação para esses casos foi permitir a financeirização do direito adquirido. Com isso, a partir de cálculos atuariais, é possível definir o montante de recursos necessários naquele momento para garantir o pagamento do plano de benefícios pelo período previsto no regulamento do plano.

Apenas após a definição do direito de cada participante e assistido, com o aporte eventual de contribuições do patrocinadora que ainda sejam necessárias para resguardar todos esses direitos, é que a retirada pode ser autorizada pela PREVIC.

A partir da edição da Resolução CNPC nº 59/2023 a regulação assegurou direitos adicionais voltados para a proteção dos participantes e assistidos.

Exige-se, agora, que a entidade de previdência crie um plano instituído de preservação da proteção previdenciária - PIPP com o objetivo de receber a massa de participantes objeto de retirada de patrocínio. O que antes era uma faculdade, passa agora a ser uma obrigação - ressalvada a possibilidade de oferecimento de outro plano instituído sob sua administração ou de qualquer outra EFPC.

Para aqueles que optarem pela migração para esse novo plano, será oferecido ainda fundo previdencial de proteção da longevidade - FPPL, um fundo mutualista alimentado por eventuais superávits e fundos previdenciais do plano original. Esse fundo tem a finalidade de assegurar a continuidade do pagamento dos benefícios previdenciários para os assistidos cujas reservas individuais se esgotem.

Embora legítima a preocupação com a proteção dos participantes e assistidos, a nova Resolução tem sido criticada por ter previsto, em seu artigo 26, a aplicação aos processos de licenciamento de retirada de patrocínio em andamento.

Tradicionalmente a regulação no âmbito da previdência complementar fechada sempre prestigiou a segurança jurídica, restringindo as novas exigências a processos de licenciamento ainda não protocolados.

Além disso, tem-se verificado também uma demora excessiva do órgão supervisor na análise e finalização de tais processos, que não raramente levam

mais de ano para serem concluídos, e muitas vezes acabam sendo levados à apreciação do Poder Judiciário.

Apesar de se compreender os motivos para isso, deve o Estado ponderar em que medida a excessiva demora e o aumento de judicialização não acaba por se tornar também um fator de desestímulo para a criação de novos planos, atuando de forma ao almejado fomento da previdência complementar fechada.

## 5. Considerações finais

O regime de previdência complementar fechado é regido por uma série de princípios e disposições próprias, destacando-se o seu caráter contratual, privado e facultativo, características presentes ao longo da execução de todo o contrato.

A facultatividade está presente na possibilidade de patrocinador poder criar ou não o plano, escolher a entidade de previdência responsável pela sua administração, bem como na possibilidade de deixar de oferecer o plano para os seus empregados.

Há diversas formas e mecanismos para a resilição do contrato de previdência privada. Sob a ótica do patrocinador, os principais são a transferência de gerenciamento e a retirada de patrocínio.

Nas duas situações a operação deve ser previamente analisada e aprovada pela PREVIC, que tem o papel de verificar se os direitos dos participantes e assistidos estão devidamente resguardados.

Há, porém, diferenças sensíveis entre os procedimentos de transferência de gerenciamento e a operação de retirada de patrocínio.

Na transferência de gerenciamento há o rompimento exclusivamente da relação entre o patrocinador e a entidade de origem, estabelecendo-se nova relação jurídica com a entidade de destino.

Eventuais alterações no regulamento do plano de benefícios devem ser mínimas e estritamente vinculadas à operação de transferência. O vínculo entre o patrocinador e o plano de benefícios, ademais, permanece intocado.

A retirada de patrocínio, por sua vez, envolve alterações mais profundas que certamente impactam no plano de benefícios. Há, nesse caso, rompimento da relação jurídica do patrocinador tanto com a entidade de previdência quanto no tocante ao vínculo com o plano de benefícios.

Na retirada deve se assegurar que todos os compromissos assumidos pelo patrocinador com a entidade e com o plano, até aquela data, foram integralmente cumpridos.

A regulação em vigor detalha os procedimentos a serem observados, visando à segurança e transparência da operação, bem como na definição dos direitos acumulados e dos direitos adquiridos.

A legislação, de uma forma geral, busca o equilíbrio entre a facultatividade garantida para o patrocinador, no oferecimento da previdência complementar, e a proteção dos direitos dos participantes e assistidos. Isso é feito por meio da financeirização dos direitos, utilizando-se de cálculos atuariais que definem o montante necessário para o cumprimento das obrigações assumidas.

Tem-se avançado ainda na criação de mecanismos adicionais voltados para a proteção do interesse dos participantes e assistidos, como o plano instituído de preservação da proteção previdenciária - PIPP e o fundo previdencial de proteção da longevidade - FPPL.

É necessário, porém, que o Estado se preocupe também com a celeridade de suas análises e com a segurança jurídica na aplicação das normas, o que pode servir de desincentivo para a criação de novos planos e aumentar a judicialização, em sentido contrário ao fomento que tanto se almeja.

## 6. Referências bibliográficas


BALERA, Wagner; RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de. (coord). **Introdução à previdência complementar**. 1 ed. Coleção de Direito Previdenciário, vol. II. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 18.

BRASIL. **Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001**. Dispõe sobre o regime de previdência complementar e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm. Acesso em: 13 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (CNPC). **Resolução CNPC nº 59, de 2023**. Dispõe sobre a retirada de patrocínio de planos de benefícios administrados por Entidades Fechadas de Previdência Complementar. Disponível em: https://www.gov.br/previc/pt-br. Acesso em: 13 mar. 2025.

TEPEDINO, Gustavo, KONDER, Carlos Nelson e BANDEIRA, Paula Greco. **Fundamentos do Direito Civil.** Vol. III. Contratos. Editora Forense. 5ª ed.

# Capítulo 14

# Previdência complementar e trabalho decente: aspectos do trabalho humano protegido como fator de decisão individual de contratação de plano de previdência complementar

Augusto Grieco Sant'Anna Meirinho[455]

**Resumo:** A Previdência Social no Brasil apresenta-se como um sistema de múltiplos pilares e demanda um mercado de trabalho adequadamente protegido convergente com a agenda do trabalho decente da Organização Internacional do Trabalho. O processo de redesenho das relações de trabalho, em grande medida por mudanças legislativas e jurisprudenciais, contribui para o aumento do trabalho em condições precarizadas e não protegidas. A precarização do labor é fator que repercute negativamente no desenvolvimento da previdência complementar no Brasil. Com o estudo, busca-se trazer luzes sobre a precarização do trabalho e o potencial impacto sobre a capacidade financeira do cidadão-trabalhador em fazer as escolhas entre sobreviver no tempo presente e constituir reservas para o tempo futuro por intermédio de planos de previdência complementar. O campo de estudo é o Direito Social e o objetivo principal do artigo é a investigação sobre repercussões da precarização das relações de trabalho sobre a previdência complementar. O método utilizado para o desenvolvimento do trabalho foi o descritivo, fundado em pesquisa bibliográfica. O resultado obtido foi a evidenciação da necessidade de se observar a agenda do trabalho decente da OIT como fator preponderante para o desenvolvimento da previdência complementar no Brasil.

**Palavras-chave:** seguridade social, previdência complementar, trabalho decente.

[455] Pós-Doutor em Direitos Humanos e Constitucionalismo pelo IGC / Coimbra. Doutor em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito Previdenciário pela PUC-SP. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade de São Paulo. Procurador Federal da Advocacia-Geral da União entre 2003 e 2009. Procurador do Trabalho do Ministério Público da União. Titular da Cadeira nº 20 da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social.

**Sumário**: 1. Introdução. 2. Apontamentos sobre a Proteção Social sob a Perspectiva do Sistema de Múltiplos Pilares. 3. A Centralidade do Trabalho Humano na Ordem Constitucional e a Convergência com a Agenda do Trabalho Decente da Organização Internacional do Trabalho. 4. Trabalho Decente como Pressuposto Indutivo da Previdência Complementar. 5. Considerações Finais. 6. Bibliografia.

## 1. Introdução

As sociedades são fundadas e se desenvolvem sobre o trabalho humano. Trata-se de uma constatação histórica e sociológica da evolução humana.

A proteção do trabalho humano, como resposta dos Estados à questão social advinda da Revolução Industrial (no caso, a primeira), vem ocupando a arena jurídica há pelo menos 150 anos, considerando o modelo adotado pela Alemanha de Bismarck (a partir do último quarto do século XIX).

A proteção ao trabalho e do trabalhador, por intermédio do estabelecimento de padrões mínimos a serem observados nas relações laborais, é um processo observado nos planos nacionais e internacional, e vem centrada na ideia de que a injustiça social é contributo para um ambiente que ameaça à paz (interna e externa).

Como elemento indissociável da proteção ao trabalho humano, a previdência social ocupa posição central nos mecanismos de dignificação da pessoa humana, diante dos riscos sociais advindos da sociedade massificada de risco.

Ao lado do seguro social, em sua concepção de regime obrigatório e de solidariedade intergeracional, vem-se observando uma tendência (incentivada) de desenvolvimento de regimes complementares de previdência, disponibilizados a quem tiver condições financeiras de aportar recursos presentes para benefícios futuros, em relações contratuais de capitalização.

A premissa a partir da qual o presente estudo será alicerçado é que o desenvolvimento da previdência complementar demanda um ambiente econômico adequado suportado por relações de trabalho decente.

No cenário de ausência de trabalho decente, há consequências adicionais para a economia, sobretudo pela perda de capacidade de consumo de bens e serviços das pessoas atingidas, o que inclui planos de previdência complementar.

A nova realidade do mundo laboral, com o reconhecimento de diversas formas de utilização do trabalho humano, tem repercutido no nível de empregabilidade formal no Brasil.

Acompanhando este processo de "desempregalização", no sentido de afastamento da relação empregatícia "celetista" em favor de outras formas de trabalho, tem-se constatado um aumento da precarização da condição social dos trabalhadores.

O presente estudo busca, de forma ainda preambular, apontar os reflexos da precarização do trabalho na previdência complementar.

O objetivo é discorrer, ainda que resumidamente, sobre a deterioração das relações laborais no Brasil, fruto de um processo de precarização das condições de trabalho, e a consequente repercussão na percepção das pessoas quanto à decisão de destinação de recursos presentes para a subsistência atual e a reserva de capital futuro para complementação de benefícios dos regimes previdenciários obrigatórios.

Para se alcançar o objetivo proposto, adota-se como método a pesquisa bibliográfica, do tipo descritiva, com a coleta de dados a partir da leitura de autores nacionais e estrangeiros, promovendo um diálogo entre os doutrinadores selecionados, análise do ambiente legislativo e jurisprudencial da última década, com centralidade em uma filtragem antropocêntrica do objeto de estudo.

O estudo encontra-se dividido em três partes: a primeira se refere à contextualização da proteção social sob a perspectiva do sistema de múltiplos pilares; a segunda, por sua vez, aborda a centralidade do trabalho humano na ordem constitucional, destacando que o trabalho previsto na Constituição de 1988 deve ser convergente com a agenda do trabalho decente da Organização Internacional do Trabalho; por fim, na terceira parte do estudo, evidencia-se a necessidade do trabalho humano não precarizado como fator essencial para o desenvolvimento da previdência complementar.

Ao final, pretende-se concluir que, em uma sociedade cujo trabalho humano é convergente com a agenda do trabalho decente, não precarizado e não temporalmente fluído, há um ambiente mais propício ao desenvolvimento da previdência complementar.

Neste ambiente de respeito aos direitos fundamentais sociais, e sob a perspectiva psicológica do cidadão-trabalhador não premido pelas condições atuais de sobrevivência, pode-se defender a existência de um cenário propício

para escolhas voltadas para o futuro, no caso, a constituição de reservas em planos de previdência complementar.

## 2. Apontamentos sobre a proteção social sob a perspectiva do sistema de múltiplos pilares

As relações de trabalho são dinâmicas e acompanham a evolução das sociedades, sendo influenciadas sob diversas perspectivas: sociológica, tecnológica, demográfica, econômica, jurídica, entre outras.

A criação de mecanismos de proteção social, como é o caso da previdência social, é decorrência deste processo evolutivo, não apenas pelo desenvolvimento do humanismo como movimento filosófico, mas também pelo reconhecimento da vulnerabilidade das pessoas diante dos arranjos produtivos de riquezas.

Celso Barroso Leite entende a proteção social como o conjunto de medidas de caráter social destinadas a atender certas necessidades, "mais especificamente às necessidades individuais[456] que, não atendidas, repercutem sobre os demais indivíduos e em última análise sobre a Sociedade"[457].

A sociedade industrial, decorrente da denominada Primeira Revolução Industrial, pode ser considerada como o marco histórico do surgimento de um ordenamento jurídico protetivo aos trabalhadores.

Interessante observar, conforme aponta Jan Lucassen, que a necessidade de regular publicamente o trabalho e as relações laborais, pode ser associada à "mudança maciça de trabalho dentro do agregado familiar para fora dele"[458], o que teria ocorrido nos dois séculos anteriores ao início do século XIX (o que coincide com o início da Primeira Revolução Industrial).

---

[456] Há discussão sobre o que se deve entender como necessidades humanas, não apenas no plano acadêmico científico, mas também na esfera das políticas públicas. Esta discussão se torna relevante para entender a amplitude da proteção social a ser conferida pelo Estado aos cidadãos que venham a se encontrar em "estados de necessidades" em decorrência dos riscos sociais existentes na dinâmica da sociedade de massa, nomeada pelo sociólogo alemão Ulrich Beck como sociedade de riscos (BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco*. Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.)

[457] LEITE, Celso Barroso. *A Proteção Social no Brasil*. São Paulo: LTr, 1978, p. 16.

[458] LUCASSEN, Jan. *História do Trabalho*. Uma Nova História da Humanidade. Lisboa: Temas e Debates, 2023, p. 463.

Manuel Soares Póvoas observa que, mesmo antes da Revolução Industrial, a opinião pública inglesa "defendia que o Estado tinha a obrigação de atender os pobres em seus estados de necessidade"[459].

Por sua vez, a proteção previdenciária tem a sua origem histórica no mesmo processo de afirmação dos direitos dos trabalhadores.

Nesse sentido, o surgimento das normas trabalhistas e previdenciárias se deu em um processo histórico indissociável. Por isso, causa certa perplexidade que o Direito Previdenciário, como ramo (didaticamente) autônomo do Direito, tenha demorado algum tempo para se afirmar como tal, ao se comparar com o Direito do Trabalho[460].

O estabelecimento de padrões mínimos de condições de trabalho faz parte deste longo processo[461]. Passa pela criação de sistemas de seguro social voltados para a proteção das pessoas atingidas em sua capacidade laboral, muitas vezes em decorrência de acidentes de trabalho[462], pela criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ao final da Primeira Guerra Mundial, e mais recentemente, pela adoção da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, no ano de 1998.

Esta Declaração da OIT está diretamente relacionada ao conceito de trabalho decente ou digno, na medida em que um dos objetivos estratégicos

---

[459] PÓVOAS, Manuel Soares. *Na Rota das Instituições do Bem-Estar*. Seguro e Previdência. São Paulo: Green Forest do Brasil, 2000, p. 211. A Inglaterra adotou, em 1601, a Lei dos Pobres (*Poor Law*), em um contexto de grave depressão econômica, com ausência de trabalho em larga escala e grande fome. Para maiores informações sobre o sistema de Lei dos Pobres inglês, consultar o seguinte endereço eletrônico: <https://socialwelfare-library-vcu-edu.translate.goog/programs/poor-laws/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt&_x_tr_pto=tc>.

[460] Este descolamento temporal se observa no plano da ciência do direito, na medida em que a Consolidação das Leis do Trabalho, de 1º de maio de 1943, originariamente trazia diversas normas relacionadas à Previdência Social. Por exemplo, o Conselho Nacional do Trabalho, conforme previsto no art. 691 da CLT (redação originária), era composto de duas Câmaras distintas: uma Câmara de Justiça do Trabalho e uma Câmara de Previdência Social. Também deve ser lembrado que, mesmo antes das normas trabalhistas serem consolidadas pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943, a Lei Elói Chaves foi a precursora da normatização previdenciária. Assim, o Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, criou, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Esta norma é considerada o marco legislativo da Previdência Social no Brasil, portanto, antes mesmo da adoção da CLT.

[461] Como visto, uma das primeiras manifestações de ajuda pública aos necessitados foi o "Poor Relief Act", de 1601, na Inglaterra, também conhecido como Lei dos Pobres Elizabetiana, de vertente assistencialista de amparo aos pobres.

[462] Sendo exemplo sempre lembrado a legislação alemã adotada pelo Chanceler Otto Von Bismarck, como a Lei do Seguro Doença, de 1883, e a Lei do Acidente de Trabalho, de 1884, que daria início ao sistema de seguro social que inspiraria, no século seguinte, a previdência brasileira.

abrangido pelo conceito (de trabalho decente), ao lado da promoção do emprego produtivo e de qualidade, a extensão da proteção social e o fortalecimento do diálogo social é justamente o respeito aos direitos no trabalho, em especial os definidos como fundamentais na referida Declaração: a) liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; b) eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; c) abolição efetiva do trabalho infantil; d) eliminação da discriminação em matéria de emprego e de profissão; e) ambiente de trabalho seguro e saudável.

Logicamente, os objetivos e as perspectivas de cada análise influenciarão a forma de apresentação deste processo evolutivo. Poderá ter os seus olhares voltados para a proteção social decorrente de contingências sociais ou, então, para as condições de trabalho que assegurem a condição de dignidade do labor.

Também poderá ser realizada no plano internacional, a partir dos "standards" previstos nos instrumentos multilaterais globais e regionais, ou no plano doméstico, com a análise de cada ordenamento jurídico nacional.

Independente da opção da análise, a sua centralidade deve estar na pessoa humana, a quem se atribui dignidade (na concepção filosófica de Immanuel Kant). Ingo Wolfgang Sarlet identifica que, para Kant, toda pessoa deve ser considerada como fim em si mesma, não podendo ser coisificada ou instrumentalizada[463].

Esta visão antropocêntrica é fundamental, sobretudo na seara previdenciária, onde diversas análises que servem para embasar as reformas dos sistemas de proteção social se baseiam em aspectos meramente quantitativos (embora se reconheça que as questões atuariais e financeiras também sejam importantes para a higidez do subsistema previdenciário).

Deixando de lado o plano internacional, pelo menos por ora, volta-se para o ordenamento jurídico brasileiro, a partir da constitucionalização dos direitos sociais na Constituição vigente.

Os Estados passaram a constitucionalizar os direitos sociais, trazendo para o rol de direitos humanos / fundamentais[464] direitos como saúde, educação,

[463] SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 35.

[464] Embora as expressões "direitos humanos" e "direitos fundamentais" se refiram à tutela da dignidade da pessoa humana, há diferença conceitual normalmente estabelecida conforme o plano de sua positivação. Ingo Wolfgang Sarlet observa que a explicação corriqueira para a distinção é no sentido de que o termo "direitos fundamentais" se aplica àqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional de determinado Estado,

trabalho, previdência social, assistência social, entre outros. Este movimento teve como marcos relevantes a Constituição do México de 1917 e a Constituição da Alemanha de Weimar de 1919.

> O exame do texto mexicano e weimarista mostra uma visão aproximada sobre o sistema de direitos, tanto ao reafirmarem os direitos clássicos de liberdade quanto ao mostrarem sensibilidade com a igualdade substantiva pela ênfase que destacam às demandas das classes trabalhadoras, à funcionalização da propriedade e ao caráter prestacional do Estado, sobretudo em matéria de educação[465].

No plano doméstico, em que pese a inspiração da Constituição de 1934 no texto alemão de Weimar, foi a Constituição vigente que promoveu o maior avanço em termos de direitos fundamentais sociais.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), de forma inovadora, trouxe para o início de seu texto, no Título II, os direitos e garantias fundamentais, dividindo-os em cinco capítulos (Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos; Capítulo II – Dos Direitos Sociais; Capítulo III – Da Nacionalidade; Capítulo IV – Dos Direitos Políticos; e Capítulo V – Dos Partidos Políticos).

Não se trata de mera alteração topográfica, considerando que nas Constituições anteriores os direitos sociais, normalmente, se colocavam nos capítulos finais. Na verdade, revela uma nova mentalidade humanista e de centralidade na pessoa humana, como resgate de valores flexibilizados nos ambientes constitucionais predecessores.

Não é sem razão que, logo no art. 1º da CRFB/1988 vem expresso o vetor axiológico máximo da República brasileira, qual seja, a dignidade da pessoa humana (inciso III). Em adição, trouxe, no inciso IV do art. 1º, entre os seus fundamentos, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

---

ao passo que a expressão "direitos humanos" guarda relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional). (SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais.* Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 29).

[465] SAMPAIO, José Adércio Leite. *Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 203.

Como visto, o Capítulo II do Título II da CRFB/1988 é reservado aos direitos sociais, estando enumerados no art. 6º. Este artigo elenca os direitos sociais positivados. Segundo o seu texto, são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021, acrescentou o parágrafo único ao artigo 6º, de forma a prever que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

Pode-se afirmar que os direitos previstos no art. 6º da CRFB/1988 estão associados ao patamar civilizatório adequado sob a perspectiva da existencialidade material que deve ser atribuída a toda a pessoa humana.

O seu conteúdo está inexoravelmente associado ao direito de toda pessoa buscar a felicidade. Neste sentido, inclusive, já houve Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 19, de 2010) de se inserir, no art. 6º, da CRFB/1988, a busca da felicidade, como um direito social fundamental[466].

Abrindo um aparte, e que parece oportuno, a própria ideia de previdência complementar está associada à busca da felicidade futura das pessoas que procuram aderir aos seus planos. Felicidade de ter uma existência digna quando não mais possuir a mesma higidez laboral, o que ocorre com o avançar da idade.

Como se verá, a previdência complementar, sendo redundante de forma proposital, complementa a previdência social pública, que cada vez mais vem se firmando como parâmetro do mínimo existencial, com visão futura de subsistência[467].

---

[466] Proposta pelo senador Cristovam Buarque, tinha como propósito alterar o artigo 6º da Constituição Federal de 1988, para incluir o direito à busca da Felicidade por cada indivíduo e pela sociedade, mediante a dotação pelo Estado e pela própria sociedade das adequadas condições de exercício desse direito. A PEC foi arquivada em 26 de dezembro de 2014, ao final da legislatura.

[467] Embora não concordemos que deva ser assim, parece que este é o desenho que vem se traçando no Brasil para os três pilares previdenciários. Se o parâmetro mínimo para os benefícios que substituem o rendimento do trabalho do segurado (ou o salário de contribuição) é o salário mínimo (art. 201, § 2º, da CRFB/1988), seria de se esperar que o valor nominal da renda mensal dos benefícios previdenciários fixados na salário mínimo pudessem suportar os custos existenciais estabelecidos no art. 7º, inciso IX, da CRFB/1988 (salário mínimo, fixado em lei,

A fábula "A Cigarra e a Formiga", atribuída ao grego Esopo, bem reflete tal ideia de se poupar no presente, que seria o verão cantante da cigarra e de labor da formiga, para o enfrentamento das dificuldades futuras, o inverno confortável e seguro da formiga e de dificuldades e necessidades da cigarra.

Voltando ao ordenamento constitucional brasileiro, como se percebe, a previdência social é um dos direitos sociais previstos na CRFB/1988, ao lado da saúde e da assistência social, compondo a tríade do sistema de seguridade social prescrita em seu art. 194[468].

Wagner Balera, em sua obra "Sistema de Seguridade Social", observa a existência do conceito jurídico de seguridade social, estampado no *caput* do art. 194 da CRFB/1988. Assim, o autor define a Seguridade Social como "o conjunto de medidas constitucionais de proteção dos direitos individuais e coletivos concernentes à saúde, à previdência e à assistência social"[469].

Lauro Cesar Mazetto Ferreira ressalta que a seguridade social é "peça fundamental para a preservação dos direitos humanos, na medida em que é um sistema organizado para a preservação da dignidade da pessoa humana"[470]. E é assim que deve ser entendida, em sua concepção holística.

Importante destacar que o sistema de seguridade social tripartite desenhado pelo Constituinte de 1988, integrado pela saúde, previdência social e assistência social, tem como núcleo principal da proteção o trabalho humano, portanto, o subsistema previdenciário.

> O sistema previdenciário é idealizado de forma a proteger o cidadão dos chamados riscos sociais, que representam situações excepcionais que retiram do trabalhador sua capacidade laboral, impossibilitando-o de auferir renda para seu sustento. Sua principal função é evitar que a pessoa fique em situação de

nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim).

[468] Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

[469] BALERA, Wagner, *Sistema de Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2009, p. 89.

[470] FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto, *Seguridade Social e Direitos Humanos*, São Paulo: LTr, 2007, p. 128.

> miserabilidade ao ter que se desfazer de seus bens para cumprir compromissos por não possuir qualquer rendimento[471].

Na verdade, sob a perspectiva do financiamento da seguridade social, ou seja, a obtenção de recursos para o enfrentamento das contingências sociais a serem protegidas por cada um de seus subsistemas, os tributos previstos no art. 195 da CRFB/1988 gravitam em torno do trabalho. Mesmo as contribuições para custeio da seguridade social diversas das contribuições previdenciárias em sentido estrito (que são as previstas no art. 195, inciso I, "a" e II) tem no trabalho a expressão de riqueza, ainda que não de forma evidente (como o caso dos incisos I, letra 'b", e 'c', IV e V).

Partindo desta premissa, de que o trabalho humano é fundamental para a manutenção do equilíbrio atuarial e financeiro da seguridade social, seja considerando a população economicamente ativa como os beneficiários destinatários da proteção social, ou seja, contribuintes ativos e beneficiários assistidos, natural que se volte a atenção para a proteção do trabalhador e da trabalhadora. Esta proteção se apresenta, de forma evidente, nos subsistemas previdenciário e sanitário da seguridade social.

No caso do subsistema da saúde, o próprio art. 196 da CRFB/1988 deixa claro os seus objetivos, na medida em que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Se a universalidade é mais ampla no subsistema da saúde, o Constituinte fez especial menção à saúde do cidadão trabalhador. Assim, nos termos do art. 200 da CRFB/1988, ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei, executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador (inciso II) e colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (inciso VIII).

Nas palavras de Julia Muñoz Molina, "a seguridade social é um pilar básico do Estado do Bem-Estar[472], é uma função essencial do Estado Social,

---

[471] RODRIGUES, Edgar Dener. A Previdência Social à Luz da Teoria dos Direitos Fundamentais: Um Direito da Personalidade. *Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social*. e-ISSN: 2525-9865, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 207 – 223, Jul/Dez, 2015, p. 218.

[472] De todas as instituições inventadas na história, o Estado-providência parece ser a mais bem sucedida: favorece simultaneamente a estabilidade social e o desenvolvimento humano, a coesão e a inovação, a eficácia e a justiça. Na verdade, a existência de proteção social é o próprio sinal de desenvolvimento («De toutes les institutions inventées dans l´historie, l´État-providence

criado como remédio e cobertura de situações de necessidade"[473]. Importante observar que na Espanha, a expressão "seguridad social" se refere mais à previdência social, e que em Portugal se utiliza "segurança social".

Quanto à previdência social, esta foi edificada à semelhança da relação jurídica securitária. Por esta razão, a previdência social também é referida como seguro social, e no Brasil, é o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a entidade da Administração Pública Federal encarregada de operacionalizar as prestações previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social.

> O seguro social é muito semelhante ao seguro privado. A lógica da relação é praticamente a mesma. Para garantir a cobertura em face de determinados eventos sociais (morte, invalidez, doença, maternidade, idade avançada etc.[474]), o sujeito deve efetuar o pagamento de um montante (chamado de contribuição previdenciária) ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).[475]

Na Previdência Social brasileira coexistem dois tipos de regimes previdenciários, quais sejam, os regimes previdenciários obrigatórios[476] e os regimes previdenciários complementares (estes, necessariamente, facultativos).

Os regimes de previdência estão prescritos, na Carta Magna, nos artigos 40, 201 e 202.

---

apparaît comme la plus accomplie: il favorise à la fois la stabilité sociale et le développment humanis, la cohésion et l´innovation, l´efficacité et la justice. en verité, l´existence de la de la protection sociale est le signe même du véveloppment») (LAURENT, Éloi. *Pour L´État Social-Écologique*. Le Bel Avenir de L´État Providence. Paris: LLL Les Liens qui Libèberent, 2024, p. 19).

[473] "La Seguridad Social es un pilar básico del Estado de Bienestar, es una función esencial del Estado social, arbitrado para el remedio y cobertura de situaciones de necesidad". MOLINA, Julia Muñoz. *La Incapacidad Temporal como Contingencia Protegida por la Seguridad Social*. Navarra: Thomson Aranzadi, 2005, p. 19.

[474] As contingências sociais a serem protegidas pelo RGPS estão elencadas nos cinco incisos do art. 201 da CRFB/1988. O art. 1º da Lei nº 8.213/1991 praticamente repete as contingências sociais previstas no Texto Constitucional (A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente).

[475] LEITÃO, André Studart, MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'Anna e LIMA, Alexandre César Diniz Morais, *Curso de Direito Previdenciário*, Brasília, DF, Ed. Venturoli, 2024, p. 30.

[476] "Fala-se em "regimes previdenciários obrigatórios" no plural, porque existe ainda uma subdivisão interna: a previdência dos trabalhadores em geral, a previdência dos militares e os regimes próprios de previdência voltados aos servidores públicos. A existência de regimes próprios de previdência decorre da possibilidade de os entes federativos terem instituído sistemas específicos de previdência social para os seus servidores ocupantes de cargos efetivos." (LEITÃO, André Studart, MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'Anna e LIMA, Alexandre César Diniz Morais, *Op. cit.,* p. 61).

O art. 201 da CRFB/1988 dispõe sobre a previdência social, organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Já o art. 202 da CRFB/1988 trata do regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

Por sua vez, o art. 40 da CRFB/1988 disciplina constitucionalmente os regimes próprios de previdência social (RPPS)[477] dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

O art. 9º da Lei nº 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, prescreve que a Previdência Social compreende: I - o Regime Geral de Previdência Social; II - o Regime Facultativo Complementar de Previdência Social. Já o seu § 2º, prevê que o Regime Facultativo Complementar de Previdência Social será objeto de lei específica.

Como se percebe dos dispositivos citados, o desenho constitucional da previdência brasileira se apresenta como um sistema de múltiplos pilares: a) previdência social pública geral dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos não abrangidos por regimes próprios e previdência social pública própria dos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo (dos entes federativos que instituíram os seus regimes próprios); b) previdência complementar fechada; e c) previdência complementar aberta[478].

O sistema previdenciário brasileiro é inspirado no modelo desenvolvido (e sugerido) pelo Banco Mundial (World Bank) a partir dos estudos feitos pela instituição e apresentados na publicação "Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth" (Evitando a crise do envelhecimento: políticas para proteger os idosos e promover o crescimento)[479].

---

[477] A Emenda Constitucional n. 103/2019 passou a vedar a instituição de novos regimes próprios de previdência, conforme disposto no § 22 do art. 40.
[478] A forma de classificar o sistema previdenciário brasileiro pode variar, conforme os critérios adotados.
[479] WORLD BANK. *Averting the Old Age Crisis*. Policies to Protect the Old and Promote Growth. Washington DC: World Bank, 1994.

Cabe observar que este relatório foi publicado pelo Banco Mundial no ano de 1994, ou seja, com a CRFB/1988 em vigor e com o sistema de seguridade social brasileiro já constitucionalizado.

Ana Paula Oriola de Raeffray destaca que este relatório "teve um impacto significativo na discussão global acerca dos sistemas de previdência social no mundo, apresentando recomendações para a garantia da segurança financeira na velhice"[480].

> No Relatório do Banco Mundial já estavam listadas algumas circunstâncias que não se alteraram muito nesses quase trinta anos, quais sejam: (i) em 1999, quase meio bilhão de pessoas, mais de 9% (nove) por cento da população já contaria com 60 anos de idade, prevendo-se que até 2030 esse número triplicaria para 1.4 bilhão de pessoas, com maior concentração de idosos nos países em desenvolvimento; (ii) em decorrência da difusão dos conhecimentos médicos e do declínio da fertilidade, os países em desenvolvimento já estavam experimentando um envelhecimento muito mais rápido do que aquele experimentado pelos países industrializados; (iii) um crescimento exponencial das despesas com assistência médica e com o pagamento de aposentadorias. Para enfrentar as situações acima mencionadas, bem como outras citadas no relatório, o Banco Mundial propõe a combinação de três diferentes formas de financiamento e de administração da seguridade social para enfrentamento do risco velhice, mesclando os sistemas públicos e privados. Além da previdência pública obrigatória, a implantação ou o incentivo de planos de previdência privada ocupacionais e individuais (annuity plans) (...)[481].

Interessante observar que a Constituição da República Federativa do Brasil, como promulgada em 05 de outubro de 1988, tinha previsto a previdência privada como parte integrante do Sistema Financeiro Nacional (art. 192 da CRFB/1988). Não havia referência à previdência privada na Ordem Social, sendo que o art. 202 da CRFB/1988 dispunha sobre as espécies de aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social.

A inserção da previdência privada no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, pelo Constituinte Originário de 1988, pode ser explicada em função do fomento ao mercado de capitais pelo poder público, com o objetivo de

[480] RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de. A previdência complementar como pilar da seguridade social. *Revista Internacional Consinter de Direito*, Paraná, Brasil, v. 10, n. 18, p. 699–712, 2024, p. 699.
[481] Idem, *Ibidem*, p. 700.

disciplinar os fundos de pensão enquanto entidades captadoras de poupança popular[482].

O art. 202 da CRFB/1988 somente foi alterado pela Emenda Constitucional nº 20, promulgada em 15 de dezembro de 1998, passando a tratar do regime de previdência privada. O art. 192 da CRFB/1988 que se referia à previdência privada (inciso II) foi revogado pela Emenda Constitucional nº 40, promulgada em 29 de maio de 2003.

Mais uma vez, não se trata apenas de uma alteração topográfica, pois a transposição da previdência complementar para a Ordem Social faz incidir os princípios informadores da seguridade social prescritos no art. 194 da CRFB/1988, observando-se as peculiaridades da técnica protetiva dos regimes complementares.

A previdência social básica, composta pelo RGPS e pelos RPPS, configura-se como um regime de direito público, com ingresso compulsório (com exceção do segurado facultativo, no caso do RGPS) e de natureza institucional da relação jurídica. Por sua vez, a previdência complementar tem regime privado de direito, ingresso facultativo e natureza contratual da relação jurídica.

Assim, a partir da leitura do *caput* do art. 202 da CRFB/1988, pode-se afirmar que a previdência complementar é informada pelo binômio contratualidade e facultatividade.

Segundo Kaizô Iwakami Beltrão, Sonoe Sugahara Pinheiro, Fernanda Paes Leme Peyneau e João Luís Oliveira de Mendonça, a previdência complementar / privada, como o próprio nome indica,

> visa complementar ou suplementar os benefícios e serviços do seguro social básico, ainda que o segurado deste pilar não obrigatoriamente esteja vinculado ao regime básico. Trata-se, consequentemente, de uma escolha individual exercida a partir do

[482] Wladimir Novaes Martinez, Ana Flávia Ribeiro Ferraz e Dirce Namie Kosugi lembram que "a previdência complementar teve impulso significativo a partir de 1977 com a edição da Lei nº 6.435/77" (MARTINEZ, Wladimir Novaes, FERRAZ, Ana Flávia Ribeiro e KOSUGI, Dirce Namie. *Curso de Previdência Complementar*. São Paulo: LTr, 2014, p. 37.). Segundo o art. 1º da Lei nº 6.435/1977, as entidades de previdência privada, para os efeitos desta Lei, são as que têm por objeto instituir planos privados de concessão de pecúlios ou de rendas, de benefícios complementares ou assemelhados aos da Previdência Social, mediante contribuição de seus participantes, dos respectivos empregadores ou de ambos. A Lei nº 6.435/1977 foi revogada expressamente pela Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, que passou a dispor sobre o Regime de Previdência Complementar.

> poder aquisitivo de cada um, contraposto ao nível de benefício que deseja auferir ao final de sua vida ativa.[483]

Feitas as considerações sobre o arcabouço constitucional da Previdência Social no Brasil, passe-se a algumas considerações sobre o trabalho humano, segundo a agenda do trabalho decente, a propósito de revelar a sua essencialidade para o ambiente propício ao desenvolvimento da previdência complementar.

## 3. A centralidade do trabalho humano na ordem constitucional e a convergência com a agenda do trabalho decente da organização internacional do trabalho

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em mais de um lugar, tem se referido ao valor social do trabalho. Também é verdade que o valor social do trabalho, no texto constitucional, vem associado à livre iniciativa.

Sem adentrar nas discussões que gravitam em torno da harmonização ou compatibilização do valor social do trabalho com o princípio da livre iniciativa (se é que se trata de princípio[484]), é certo que a busca do pleno emprego, que com eles se relaciona, é princípio (ou vetor) da ordem econômica.

Como assinala José Carlos de Assis, o pleno emprego decorre de uma democratização das relações de trabalho e pode ser definido como uma condição do mercado onde todos os que são aptos a trabalhar, e estão dispostos a fazê-lo, encontram trabalho remunerado[485].

O Constituinte de 1988, ao desenhar a ordem econômica, deixou evidenciado, com o princípio da busca pelo pleno emprego, que a concepção de uma economia capitalista tem a centralidade na ocupação produtiva das pessoas.

Pensamos que o pleno emprego não deve ser visto, apenas ou principalmente, sob a perspectiva de uma força de trabalho ativa. Deve ser

---

[483] BELTRÃO, Kaizô Iwakami. et al. *O perfil dos consumidores de planos de Previdência Privada no Brasi*l. Rio de Janeiro: FUNENSEG, 2004, p. 15.
[484] Pensamos não serem dois valores em acomodação pois, o que tem valor, nessa comparação, é o trabalho humano. Se considerarmos a livre iniciativa como princípio do modo de produção capitalista, a relação deve ser de sujeição desta ao trabalho humano, este sim atribuído com valor.
[485] ASSIS, José Carlos de. *Trabalho como Direito*. Fundamentos para uma política de pleno emprego no Brasil. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002, p. 17.

percebido como o conjunto de pessoas que trabalha e, portanto, como cidadãos consumidores, são aptos a consumir produtos e serviços disponíveis na sociedade consumerista.

Ao lado desta concepção de pleno emprego como princípio da ordem econômica, a ordem social tem como base o primado do trabalho (art. 193 da CRFB/1988). E, se a base da ordem social é o primado do trabalho, os objetivos desta ordem são o bem-estar e a justiça sociais, que devem ser alcançados, justamente, pelo trabalho humano valorizado.

Portanto, o trabalho humano é central tanto na ordem econômica quanto na ordem social.

E como destacado acima, e isto é fundamental para o propósito da análise que vincula o trabalho decente com o ambiente propício ao desenvolvimento da previdência complementar, o trabalho humano está axiologicamente adjetivado pois, atribuído valor ao mesmo.

E se assim o é, não pode ser reduzido como mero componente do modo de produção capitalista, como fator a ser comprimido e precarizado na busca do lucro maximizado, até porque a empresa tem que exercer a sua função social.

A função social da empresa, como princípio, embora não prevista expressamente no texto constitucional, pode ser extraída da combinação dos artigos 5º, inciso XXIII, e 170, inciso III, ambos da CRFB/1988.

> A tendência consagrada pelo texto constitucional está voltada para a função social dos institutos jurídicos, e a empresa não poderia ser excluída, já que concebida como operadora de um mercado funcionalizado. A norma constitucional assevera explicitamente qual a finalidade da ordem econômica, ressaltando a valorização do trabalho humano, da livre iniciativa, assegurando à coletividade dignidade e justiça social.[486]

Ademais, a falta de trabalho é contingência social que gera necessidades vitais. E como tal, é um dos riscos sociais a ser tutelado pela previdência social, conforme previsão constante do inciso III do art. 201 da

[486] ALMEIDA, Maria Christina de. A Função Social da Empresa na Sociedade Contemporânea. Perspectivas e Prospectivas. *Argumentum*. Marília: Unimar, 2003, nº 3, pp. 141-151, p. 147.

CRFB/1988 (proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário[487]).

Wagner Balera, em importante obra de sua vasta bibliografia, afirma que "o problema da atualidade está na ausência de trabalho"[488]. Afinal, é por intermédio do trabalho que a pessoa que depende do labor obtém recursos para manter a si próprio e a sua família.

Thais Safe Carneiro observa, apropriadamente, que "é graças ao trabalho humano que se torna possível satisfazer as necessidades básicas da vida (condições sociais mínimas) essenciais à realização da nossa dignidade"[489], destacando que é "por meio do trabalho que o homem exerce plenamente sua autonomia fruindo amplamente de seus direitos fundamentais"[490].

Ressalte-se, contudo, que não é qualquer trabalho que assegura o pleno desenvolvimento da pessoa humana, já que o trabalho pode ser fonte de indignidade, como é o caso do trabalho escravo, sob as suas diversas manifestações contemporâneas[491], e o trabalho precarizado, com redução significativa de direitos constitucionalmente previstos (sobretudo aqueles elencados no art. 7º da CRFB/1988).

Neste contexto, João Batista Berthier Leite Soares afirma que o ser humano, ao buscar um trabalho, não está voltado apenas para assegurar a sua sobrevivência e a de sua família, mas sim está à procura de encontrar o significado de sua vida, de sorte que visam os direitos sociais a muito mais do que garantir o denominado mínimo existencial e que "o ser humano, ao trabalhar constrói a narrativa de sua vida e, muitas vezes, encontra o próprio

[487] Importante destacar que o seguro-desemprego não é benefício operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, conforme previsão constante do art. 9º, § 1º, da Lei nº 8.213/1991.
[488] BALERA, Wagner. *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 15.
[489] CARNEIRO, Thais Safe, Direitos Fundamentais e Sociais Trabalhistas, Dignidade da Pessoa Humana, Reserva do Possível e Proibição ao Retrocesso Social, In DELGADO, Gabriela Neves, PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto (Orgs.), *Trabalho, Constituição e Cidadania*, A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas, São Paulo, LTr, 2014, pp. 207-208.
[490] Idem, *Ibidem*, p. 208.
[491] O crime de redução à condição análoga a de escravo está tipificado no art. 149 do Código Penal brasileiro: "Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:"

significado dela, de maneira que o trabalho em condições degradantes dificulta, ou mesmo sonega, ao indivíduo o direito de ver sentido em sua existência"[492].

O trabalho deve ser digno, como dizem os portugueses, ou decente como preferimos.

Platon Teixeira de Azevedo Neto explana que o trabalho, ao estar ligado ao adjetivo decente, passa por uma ressignificação, deixando de ser visto no sentido de pena ou castigo e passa a ser considerado um valor pessoal, como realização da essência humana e agregador à dignidade humana[493].

Conforme a Organização Internacional do Trabalho, trabalho decente é aquele adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna ao trabalhador[494].

> O conceito de trabalho digno resume as aspirações de homens e mulheres no domínio profissional e abrange vários elementos: oportunidades para realizar um trabalho produtivo com uma remuneração justa; segurança no local de trabalho e proteção social para as famílias; melhores perspectivas de desenvolvimento pessoal e integração social; liberdade para expressar as suas preocupações; organização e participação nas decisões que afetam as suas vidas; e igualdade de oportunidades e de tratamento[495].

José Claudio Monteiro de Brito Filho entende que o trabalho decente é um conjunto mínimo de direitos do trabalhador que corresponde:

> à existência de trabalho; à liberdade de trabalho; à igualdade no trabalho; ao trabalho com condições justas, incluindo a remuneração, e que preservem sua saúde e segurança; à proibição

[492] SOARES, João Batista Berthier Leite. O Trabalho na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Reflexões de um Procurador do Trabalho. In: MIESSA, Élisson e CORREIA, Henrique (Orgs.). *Estudos Aprofundados do Ministério Público do Trabalho.* Salvador: JusPodium, 2013. p. 277.

[493] AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. *O Trabalho Decente como um Direito Humano*. São Paulo: LTr, 2015, p. 30.

[494] Durante a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em setembro de 2015, o trabalho decente e os seus pilares da Agenda do Trabalho Decente, tornaram-se elementos integrantes da nova Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, passando a compô-la como o ODS nº 08 (Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos).

[495] Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/trabalho-digno>. Acesso em: 04 fev. 2025.

> do trabalho infantil; à liberdade sindical; e à proteção contra os riscos sociais[496].

Como se percebe, a proteção social é elemento essencial da agenda do trabalho decente da OIT. Esta proteção social deve ser entendida como proteção contra as contingências sociais que podem levar o cidadão-trabalhador a um estado de necessidade. Portanto, se relaciona às prestações da seguridade social, sobretudo as de natureza previdenciária.

Deve-se lembrar que a OIT adotou a Convenção nº 102 sobre Normas Mínimas da Seguridade Social, na 35ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, ocorrida em Genebra, no ano de 1952, e ratificada pelo Brasil em 15 de junho de 2009.

Entender o labor humano sob a perspectiva do trabalho decente é fundamental para que se criem as condições psicológicas e materiais para que as pessoas, as quais dependem de seus trabalhos, possam pensar em constituir, voluntariamente, reservas a serem capitalizadas para a complementação e/ou implementação futura dos seus proventos de aposentadoria decorrentes da filiação aos regimes previdenciários obrigatórios.

Sob esta perspectiva, e observando o que dispõe expressamente o *caput* do art. 7º da CRFB/1988, pode-se sustentar que o trabalho decente é um crescente expansionista, na medida em que se busca, ou deveria se buscar, a melhoria constante das condições sociais dos trabalhadores[497] (urbanos e rurais).

Esta melhoria constante das condições sociais dos trabalhadores, como uma fronteira expansiva do bem-estar social, pensamos, não se dá apenas com a interposição heterônoma do Legislador, no plano normativo, e da Administração Pública, no plano fático, mas também por normas autônomas

---

[496] BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Trabalho Decente*. Análise Jurídica da Exploração do Trabalho – Trabalho Forçado e Outras Formas de Trabalho Indigno. São Paulo: LTr, 2004, p. 61.

[497] O princípio da progressividade dos direitos sociais, que se extrai do *caput* do art. 7º da CRFB/1988 ("são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social"), não se aplica somente aos empregados celetistas, mas aos trabalhadores em geral. Como a doutrina especializada deixa claro, trabalhador é gênero do qual há diversas espécies, sendo o empregado celetista apenas uma delas. Tentar reduzir a palavra "trabalhador" a "empregado" desconsidera o princípio hermenêutico da máxima efetividade das normas constitucionais. Segundo este princípio, o intérprete deve conferir à norma constitucional o sentido que atribui maior eficácia, com mais ampla efetividade social. Trata-se de um princípio que se aplica aos direitos fundamentais, o que inclui os direitos sociais.

negociadas (instrumentos coletivos de trabalho – convenções e acordos coletivos de trabalho).

Contudo, a melhoria das condições sociais dos trabalhadores não deve ocorrer apenas em função de fatores exógenos, conferidos pelo Estado ou conquistados pela atuação negociada. Deve ocorrer, em adição, por escolhas próprias, como é o caso da construção de reservas para o futuro.

Esta visão prospectiva prevencionista requer, por óbvio, condições materiais adequadas, suportadas pelo exercício de atividade remunerada em relações de trabalho minimamente estabilizadas (relação de emprego protegidas contra despedida arbitrária ou sem justa causa, conforme previsão do inciso I do art. 7º, da CRFB/1988), e em condições dignas (não precarizadas).

Portanto, a construção do conceito teórico e a previsão dogmática do trabalho decente, com a sua operacionalização e realização no plano fenomênico, estão indissociavelmente ligadas ao valor da dignidade da pessoa humana, vetor axiológico máximo da CRFB/88, convergindo com a observância do princípio da progressividade dos direitos sociais.

E mais, não apenas no tempo presente, mas também com efeitos prospectivos, nas dimensões coletivas da sociedade e individuais das pessoas singularmente consideradas.

Embora esta construção pareça lógica e correta dos pontos de vista teórico, normativo e pragmático, a realidade fática tem mostrado um distanciamento das condições laborais, no Brasil, da agenda do trabalho decente.

Em um cenário de substituição da relação de emprego protegida (pelas normas constitucionais e celetistas), por outras formas de trabalho precarizado, como é o caso da pejotização, acompanhada da expansão do trabalho plataformizado, é de se reconhecer que grande parcela das pessoas passa a exercer atividades laborais sem as características do trabalho decente[498].

Muitos destes trabalhadores passam a trabalhar à margem da proteção social prevista pelo subsistema previdenciário, mesmo diante da regra da

[498] Deve-se observar que a questão não envolve tão somente a dicotomia trabalho formal x trabalho informal. Mesmo em uma relação de emprego formalizada, pode haver déficit de trabalho decente. O elemento central parece estar na percepção de segurança do trabalhador informal, que tende a maximizar os ganhos presentes em detrimento de reservas futuras, por exemplo, para melhoria dos proventos de aposentadoria por intermédio de adesão a plano de previdência complementar.

automaticidade da filiação[499], na medida em que o próprio Poder Judiciário deixa de observar princípios basilares da relação de trabalho, como os princípios da proteção, da condição mais benefício, da norma mais favorável, da primazia da realidade, da inalterabilidade contratual in pejus, apenas para citar alguns.

Esta realidade que vem se observando no Brasil, conjugada com a metamorfose por que passa o mercado de trabalho, em grande parte pela denominada Revolução 4.0[500], pode levar à insustentabilidade do sistema previdenciário calcado no pacto intergeracional, ou seja, no regime de repartição simples.

Ao lado da revolução tecnológica, a partir da segunda metade da década de 2010 observa-se uma involução legislativa, com redesenho das relações de trabalho e da própria proteção social.

Essas mudanças geraram um cenário de retração dos direitos sociais, com flexibilização das relações de trabalho, além de permitir inovações jurídicas, calcadas na criatividade gerencial que, na verdade, se apresentam como novas formas de contratação precarizadas.

O risco, que é real e imediato, apresenta-se diante da diminuição da força de trabalho que contribui para os regimes previdenciários, seja porque os trabalhadores se encontram na informalidade, seja porque não são reconhecidos como empregados.

No caso dos regimes próprios, tem-se o fenômeno de ampliação da terceirização na Administração Pública[501], acompanhado da diminuição do número de servidores públicos (em sentido amplo).

---

[499] Nos termos do art. 20, § 1º, do Decreto n. 3.048/1999 (Regulamento da Previdência Social), a filiação à Previdência Social decorre automaticamente do exercício de atividade remunerada para os segurados obrigatórios. Trata-se da regra da automaticidade da filiação segundo a qual, basta que a pessoa exerça atividade remunerada, formal ou não, para estar obrigatoriamente filiada ao RGPS. De forma análoga, a previdência própria dos servidores públicos, nos Entes Públicos que tenham criado os seus regimes próprios, também submetem os seus servidores à filiação obrigatória.

[500] Aqui não se deve apenas pensar na "plataformalização" do trabalho humano no âmbito do denominado "trabalho on-demand por intermédio de aplicativos". Outra discussão relevante é a substituição do trabalho humano em virtude dos avanços tecnológicos relacionados à automação, inteligência artificial, "machine learning", robotização, e a conjugação destes. E não apenas nas tarefas manuais rotineiras e não rotineiras, mas também nas tarefas cognitivas. A discussão deverá ser travada, pensamos, não na seara do que é possível fazer a partir dos avanços tecnológicos, mas do que é socialmente e eticamente aceito.

[501] E que parece que tende a se amplificar, sobretudo diante da recente decisão adotada pelo Supremo Tribunal Federal quanto à responsabilidade subsidiária da Administração Pública pelas verbas trabalhistas não adimplidas pela empresa terceirizada em relação aos seus empregados.

Constata-se, ainda, um avanço dos "pseudos" empreendedores no mercado de trabalho, muitos "empurrados" a esta condição por decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, muitas vezes monocráticas, nas quais se anulam sentenças e acórdãos proferidos pela Justiça do Trabalho em sede de reclamações trabalhistas.

Deve-se ponderar, ainda, que várias decisões, em sede de reclamações constitucionais, carecem de aderência às teses firmadas pela próprio Corte Suprema.

Rodrigo de Lacerda Carelli, no artigo "A bomba atômica previdenciária armada pelo STF", fez algumas considerações sobre decisões do Supremo Tribunal Federal, em reclamações, sob o pretexto de manutenção da autoridade da Corte em relação ao decidido no Tema nº 725 de Repercussão Geral[502].

> Mas o que nos importa aqui neste texto é que a tese subjacente à extensão da interpretação do Tema 725, que daria sustentação para esse tipo de decisão, é a de que, uma vez firmado um contrato civil entre empresa e trabalhador, não cabe à Justiça do Trabalho identificar a existência de um vínculo de emprego, bem ao contrário do que impõe nossa lei (art. 9º, CLT), que segue o que ocorre no mundo inteiro, como preconizado pela Organização Internacional do Trabalho (Recomendação 198) e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). (...) Uma vez cristalizada essa tese, os empregadores não precisarão ter nenhum temor em firmar contratos civis com trabalhadores, sejam eles de que espécie for (MEI, PJ, parcerias, cotas societárias ínfimas etc.), mantendo os poderes empregatícios em todas as suas dimensões. Uma vez firmado o contrato, e aceito pelo trabalhador sem nenhuma coação ou ameaça (para o STF, a ameaça implícita inerente de não conseguir a vaga de emprego e não poder alimentar a família se não aceitar a proposta não conta como ameaça), o empregador estará blindado de qualquer responsabilização. (...) No caso da contratação por Microempreendedor individual (MEI), por exemplo, com exceção de alguns serviços como hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria, manutenção e reparo de veículos, não há

No dia 13 de fevereiro de 2025, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu caber ao autor da reclamação trabalhista, ou seja, o trabalhador terceirizado, comprovar que houve falha da administração pública na fiscalização de contratos de terceirização, para fins de responsabilização do poder público. A decisão foi tomada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1298647, com repercussão geral (Tema nº 1118).

[502] Tese adotada no Tema nº 725 de Repercussão Geral: "É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante."

> contribuição previdenciária patronal, e o trabalhador recolhe somente 5% do salário mínimo, o que nem de longe garante qualquer equilíbrio atuarial. Essa contribuição, aliás, é um engodo: mais da metade dos MEIs estão inadimplentes. São 7,5 milhões de trabalhadores no país. Não é de se espantar que quando ultrapassarem a idade produtiva serão absorvidos pela assistência social, ou seja, toda a sociedade pagará. A previdência do MEI mais para um duplo faz de conta: o trabalhador faz de conta que paga e o Estado faz de conta que no futuro vai garantir a previdência para esses trabalhadores. Já o trabalhador contratado como pessoa jurídica (como a contratação como sócios com cotas ínfimas) deve recolher em cima do pró-labore e não há contribuição por parte do empregador[503].

Muitas destas decisões esgarçam o princípio da primazia da realidade privilegiando a livre iniciativa como um supra princípio incondicionado, mesmo quando a CRFB/1988 a subordina (a livre iniciativa) ao valor social do trabalho.

> Outro aspecto que merece destaque é a tentativa de justificar permissibilidades flexibilizantes com base em argumentos valorativos, como é o caso da livre iniciativa. A livre iniciativa, como pretendem alguns, não é um passaporte para a indignidade no trabalho. Deve-se lembrar que a livre iniciativa, quando referida na CRFB/1988, sempre vem acompanhada da função social do trabalho e sempre em segundo lugar, pois aquela (a livre iniciativa) é condicionada a esta (função social do trabalho).[504]

Otávio Pinto e Silva, em um artigo escrito no ano de 2007, observa que as normas trabalhistas, que integram o ramo do Direito do Trabalho, são acusadas de "impedir ou atrasar o desenvolvimento das atividades econômicas, em virtude de uma proteção conferida aos trabalhadores que, supostamente, seria exagerada"[505].

Logicamente, o debate é muito mais complexo, e gravita em torno do fenômeno de internacionalização da divisão do trabalho, sobretudo com o

---

[503] CARELLI, Rodrigo de Lacerda. A bomba atômica previdenciária armada pelo STF. *Jota*, 24 de junho de 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/a-bomba-atomica-previdenciaria-armada-pelo-stf >. Acesso em: 07 fev. 2025.

[504] MEIRINHO, Augusto Grieco Sant´Anna, Ambiente do Trabalho Seguro e Saudável como Princípio e Direito Fundamental no Trabalho e a sua Vinculação ao Conceito de Trabalho Decente, In, *Revista LTr*, ano 87, número 04, p. 420, abril de 2023.

[505] SILVA, Otávio Pinto e. A Função do Direito do Trabalho no Mundo Atual. In: CORREIA, Marcus Orione Gonçalves (Org.). *Curso de Direito do Trabalho.* Vol. I. Teoria Geral do Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2007, p. 140.

processo de terceirização da produção para mercados menos regulados e mais permeáveis à flexibilização dos "standards" laborais.

Pensamos que, independente do posicionamento teorético sobre a amplitude da tutela da parte mais vulnerável na relação de trabalho, que evidentemente é o trabalhador, a desconstrução dos padrões mínimos de proteção ao trabalho humano repercute na capacidade econômica do cidadão-trabalhador e, consequentemente, atinge a sua capacidade econômica de ser cidadão-consumidor.

Sob esta perspectiva, maior desproteção ao trabalho humano, como exposto, torna a existência do cidadão-trabalhador mais insegura, levando-o a ser menos previdente com o seu futuro, pois premido pelas necessidades atuais de subsistência.

Consequentemente, quem precisa dos ganhos decorrentes do trabalho para sobreviver no tempo presente, não tem condições de pensar em "poupar" para o tempo futuro.

Voltando à fábula de Esopo, a cigarra passa a agir como a formiga que trabalha, não mais para formar as reservas futuras para o inverno, mas para poder sobreviver no imediato de sua existência no verão.

## 4. Trabalho decente como pressuposto indutivo da previdência complementar

Fixada a premissa de que a única forma de trabalho que a Constituição da República de 1988 alberga é aquela com as características de (trabalho) decente, como postulado pela Organização Internacional do Trabalho, cabem algumas considerações acerca do atual cenário jurídico das relações laborais e como ele se apresenta como deteriorador do ambiente propício ao desenvolvimento da previdência complementar.

Como visto, o trabalho se encontra entre os direitos fundamentais e, por conseguinte, condicionante da dignidade da pessoa humana[506]. Sem o trabalho, a pessoa carece de recursos materiais para a manutenção própria e do seu núcleo familiar.

[506] "O direito ao trabalho é indispensável para o exercício de outros direitos humanos; ele é inseparável e parte integrante da dignidade humana." (« Le droit au travail est indispensable à l´exercice d´autres droits de l´homme; il est inséparable et fait partie intégrante de la dignité humaine. ») (Le Droit au Travail. Observation Générale nº 18. Comité des Droits Économiques, Sociaux et Culturels. Genéve, 7-25 novembre 2005, p. 2).

Trata-se de direito ao trabalho, conforme referido no art. 6º da CRFB/1988. A ausência de trabalho é ameaça direta à sobrevivência das pessoas, e uma violação ao acesso aos direitos fundamentais mais básicos.

Não há exercício pleno de direitos de primeira dimensão, as denominadas liberdades públicas, quando a pessoa humana se encontra em estado de vulnerabilidade existencial.

Sempre importante lembrar que a proteção previdenciária, no Brasil e no mundo, gravita em torno do trabalho, sobretudo porque as principais contingências sociais protegidas por este subsistema da seguridade social estão diretamente relacionadas à capacidade laborativa (incapacidade temporária, incapacidade permanente, idade avançada, morte).

Não apenas a ausência de trabalho, mas a falta de trabalho decente é uma ameaça às pessoas, porque lhes aproximam do espectro de rendimentos que caracterizam o nível de subsistência.

Ademais, o trabalho precarizado, como antítese ao trabalho decente, compromete o sentimento de segurança necessário para planejamentos de médio e longo prazos, essencial para as relações que se protraem no tempo, como são os casos das relações jurídicas previdenciárias.

Deve-se ter em mente, ainda, que o trabalho precarizado não ocorre somente nas relações laborais informais. Há, em muitas relações de trabalho formalizadas, elementos de precarização.

A sonegação de direitos trabalhistas como o não pagamento de horas extras trabalhadas, jornadas exaustivas, desrespeito ao direito à desconexão, meio ambiente de trabalho insalubre e perigoso sem a adoção de medidas de proteção, não pagamento das contribuições sociais pelo tomador de serviços, entre tantas outras ocorrências, contribuem para a deterioração das condições de trabalho.

Inclusive, muitos dos direitos trabalhistas não observados em relações de trabalho formalizadas contribuem para o agravamento dos riscos sociais a serem suportados pelo sistema de seguridade social, sobretudo os subsistemas previdenciário e sanitário.

Os franceses utilizam a expressão “travailleurs pauvres” (trabalhadores pobres) para indicar aqueles trabalhadores que, mesmo com uma relação de trabalho formal, apresentam proteção social insatisfatória.

> O surgimento da categoria de "trabalhadores pobres" confirma o fracasso do emprego como garantia de proteção social satisfatória. Por definição, os trabalhadores pobres são aqueles que, tendo mantido um emprego durante todo ou parte de um período de tempo (...), pertencem a um grupo cuja renda após as transferências sociais se encontra abaixo da linha de pobreza[507].

O avanço da precarização no trabalho, formal e informal, tem gênese no ambiente de crítica ao Estado do Bem-Estar Social, em um processo de desconstrução de seus alicerces, que passa, indubitavelmente, pela própria crítica aos mecanismos de proteção laboral[508].

Pensamos que a chave para um ambiente economicamente adequado ao desenvolvimento da previdência complementar, com potencial para influenciar o poder decisório do cidadão-trabalhador, sob o aspecto psicológico de querer contribuir para um futuro melhor, passa pela harmonização da livre iniciativa ao valor social do trabalho.

Na verdade, melhor seria falar em subordinação da livre iniciativa ao valor social do trabalho, que seria uma interpretação convergente com o vetor axiológico máximo da CRFB/1988, qual seja, a dignidade da pessoa humana.

> Diante de um conflito principiológico, em um sistema de tensão, parece apressado pretender a primazia da livre iniciativa advinda do capitalismo, se o outro princípio em rota de colidência é justamente animado axiologicamente, ou seja, o valor social do trabalho humano. Além dessa atribuição de valor, é pelo trabalho que há a realização da pessoa humana como cidadão produtivo e

---

[507] «L´émergence de la catégorie des "travailleurs pauvres" (working poor) consacre la défaillance de l´emploi comme garantie d´une protection sociale satisfaisante. En effet, les travailleurs pauvres sont, par définition, ceux qui, ayant occupé un emploi pendant tout ou partie d´une période de temps, appartinnent à un ménage dont le revenu après transferts sociaux est inférieur au seuil de pauvreté.» (FREYSSINET, Jacques. Emploi et Couverture Sociale.Quelle Sphère de Protection? In: BORGETTO, Michel, GINON, Anne-Sophie et. GUIOMARD, Frédéric (Dir.) *Quelle(s) Protection(s) Sociale(s) Demain?* Paris: Dalloz, 2016, p. 97).

[508] Mauricio Godinho Delgado e Lorena Vasconcelos Porto, a partir da análise do contexto das duas crises do petróleo da década de 1970 apontam como consequência da crise fiscal do Estado decorrente deste período, a fórmula de interpretação da realidade do capitalismo desta época: "em um quadro de acentuadas mudanças tecnológicas e de gestão de empresas, tendentes a eclipsar o emprego e mesmo o trabalho, e de agravamento da concorrência internacional, teria se tornado irracional – porque inadequado – um tipo de estruturação do Estado e da sociedade baseado na valorização do trabalho e do emprego, na concessão de políticas sociais e assistenciais universais e generosas, na distribuição do poder e da riqueza através de políticas de intervenção estatal." (DELGADO, Mauricio Godinho e PORTO, Lorena Vasconcelos. O Estado de Bem-Estar Social no Capitalismo Contemporâneo. In: DELGADO, Mauricio Godinho e PORTO, Lorena Vasconcelos (Org.). *O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI*. São Paulo: LTr, 2007, p. 25.).

> contribuinte para o crescimento da sociedade. Portanto, a ponderação de interesses deve levar o intérprete, como regra, para o reconhecimento da prevalência do valor social do trabalho indissociável da dignidade da pessoa humana. Isso significa que a deriva interpretativa favorece a contenção da livre iniciativa pelo humanismo que deve informar o modo de produção capitalista[509].

Logo, a ordem econômica não deve ser vista como um reduto axiologicamente asséptico, ou melhor, iluminado apenas pela ideia da livre iniciativa. Livre iniciativa que tem sido empregada, cada vez mais, para subordinar outros valores e princípios constitucionais aos interesses econômicos produtivos e não produtivos da sociedade.

Wagner Balera já advertia, à luz da Constituição Federal de 1969, que, se um sistema jurídico garante a "livre competição (no Brasil, princípio constitucional; artigo 160, I[510]) e esta é entendida como livre oportunidade de exploração dos mais fracos, o direito é posto como amigo do opressor e inimigo do pobre"[511].

Analisando decisões recentes proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, sobretudo em questões envolvendo as relações de trabalho, a Corte tem conferido primazia à livre iniciativa em detrimento, por exemplo, ao valor social do trabalho, permitindo a utilização do trabalho humano em condições precarizadas.

Casos como terceirização irrestrita, pejotização, trabalho plataformizado, entre outros, vão se acumulando em decisões tomadas, inclusive, em reclamações constitucionais muitas vezes decididas monocraticamente[512].

Se estas decisões não observam princípios marcantes e bem definidos do Direito do Trabalho, entres eles o da primazia da realidade, da proteção e da condição mais benéfica ao trabalhador, também na atendem a valores

---

[509] MEIRINHO, Augusto Grieco Sant´Anna. *Trabalho Decente e Seguridade Social*. O Efeito Cliquet e a Construção do Mínimo Existencial Beveridgiano. Curitiba: Alteridade, 2021, p. 299.
[510] Constituição Federal de 1969 (Emenda Constitucional n 1, de 17 de outubro de 1969).
[511] BALERA, Wagner. *O Direito dos Pobres*. São Paulo: Edições Paulinas, 1982, p. 16.
[512] Mais recentemente, em decisão monocrática de 03 de fevereiro de 2025, o Ministro Nunes Marques, nos autos da Reclamação nº 64.274 / São Paulo, em uma única decisão, cassou oito acórdãos sobre vínculo empregatício proferidos pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região. Se parece complexa a utilização da reclamação constitucional como atalho para suprimir instâncias da Justiça Especializada, sobretudo para cassar decisões de mérito onde não caberia, em tese, a análise de matéria fática, fica ainda mais controversa a utilização de uma única decisão para cassação em bloco de vários acórdãos trabalhistas.

constitucionais expressos como o valor social do trabalho e da dignidade da pessoa humana, além de desconsiderar os princípios da progressividade dos direitos sociais e do não retrocesso social.

Aos críticos que se erguem contra tais princípios, é oportuno lembrar que a progressividade dos direitos sociais, econômicos e culturais é norma positivada no ordenamento jurídico brasileiro[513], diante da adesão do Brasil à Convenção Americana de Direitos Humanos, sobretudo pelo disposto no art. 26 do Pacto de São José da Costa Rica[514].

Inclusive, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) se manifestou sobre a progressividade dos direitos sociais especificamente em caso envolvendo a previdência social (Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Peru), em sentença proferida em 28 de fevereiro de 2003.

> 147. Os direitos econômicos, sociais e culturais têm uma dimensão tanto individual como coletiva. Seu desenvolvimento progressivo, sobre o qual já se pronunciou o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, se deve medir, no critério deste Tribunal, em função da crescente cobertura dos direitos econômicos, sociais e culturais em geral, e do direito à previdência social e à aposentadoria em particular, sobre o conjunto da população, tendo presentes os imperativos da equidade social, e não em função das circunstâncias de um grupo muito limitado de aposentados não necessariamente representativos da situação geral prevalecente[515].

---

[513] Sempre importante lembrar que os tratados internacionais versando sobre direitos humanos possuem status diferenciado no ordenamento jurídico. Caso internalizado sem a aprovação qualificada do art. 5º, § 3º, da CRFB/1988, o tratado internacional de direitos humanos ingressará no ordenamento jurídico brasileiro com *status* de norma supralegal: "(...) a premente necessidade de se dar efetividade à proteção dos direitos humanos nos planos interno e internacional tornou imperiosa uma mudança de posição quanto ao papel dos tratados internacionais sobre direitos na ordem jurídica nacional. Era necessário assumir uma postura jurisdicional mais adequada às realidades emergentes em âmbitos supranacionais, voltadas primordialmente à proteção do ser humano. (...) Esse entendimento solidificou-se no julgamento do RE 466.343, Rel. Cezar Peluso, e do RE 349.703, relator originário Ilmar Galvão. Naquela ocasião, a Corte reconheceu a natureza supralegal e infraconstitucional dos tratados que versam sobre direitos humanos, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro" (MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2015, pp. 628-629).

[514] Art. 26. Desenvolvimento Progressivo. Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

[515] "147. Los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva. Su desarrollo progresivo, sobre el cual ya se ha pronunciado el Comité de

No contexto de valorização do sistema regional de direitos humanos, sobretudo pelas recentes condenações do Brasil pela CIDH, o Conselho Nacional de Justiça recomendou aos órgãos do Poder Judiciário a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, bem como a necessidade de controle de convencionalidade das leis internas[516].

No caso da pejotização, as decisões ainda são mais preocupantes, pelas repercussões sociais no próprio arcabouço protetivo previdenciário, como anteriormente destacado na citação do artigo de Rodrigo de Lacerda Carelli[517].

Ademais, fundam-se, na essência, no aspecto formal de um suposto contrato de prestação de serviços, sem levar em consideração o mascaramento da relação de emprego a que pretende. Desconsidera, ainda, que a aquiescência do trabalhador se dá, ou por estado de necessidade de conseguir um trabalho, ou por imposição do empregador para que continue trabalhando.

> (...) não seria exagerado cogitar que uma possível presunção de legalidade dos contratos de pejotização teria o efeito de, praticamente, revogar o arcabouço normativo e principiológico do Direito do Trabalho vigente, seja de origem constitucional, infraconstitucional ou decorrente de tratados internacionais incorporados à legislação nacional. Isso vai de encontro aos sistemas de garantias do mundo civilizado, que priorizam a promoção do direito fundamental ao trabalho digno. Por essas e diversas outras razões, a prática da pejotização, que intenta forjar falsa autonomia a quem de fato é empregado, sempre foi considerada prejudicial aos interesses sociais, incluindo aspectos individuais e coletivos, comprometendo, até mesmo, a estrutura de arrecadação fiscal vigente, conforme destacou a Procuradoria

Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas158, se debe medir, en el criterio de este Tribunal, en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente." <https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_98_esp.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2025.

[516] Recomendação nº 123, de 07 de janeiro de 2022, do Conselho Nacional de Justiça.

[517] Disponível no endereço: <https://www.jota.info/artigos/a-bomba-atomica-previdenciaria-armada-pelo-stf>.

> Geral da Fazenda Nacional no âmbito da Reclamação Constitucional n. 60.620 (Brasil, 2023).[518]

Mesmo que se defenda que o pleno emprego deve passar por uma releitura para se entender como pleno trabalho (em sentido amplo, diverso do emprego celetista), este, necessariamente, tem que observar as condições da agenda do trabalho decente da OIT.

A partir do que foi exposto até aqui, pode-se estabelecer o seguinte silogismo: a busca do pleno emprego, como princípio constitucional prescrito expressamente no art. 170 da CRFB/1988, é fator essencial para o desenvolvimento da previdência complementar, fechada e aberta, como os dois pilares complementares (a redundância é necessária) da previdência social (RGPS e RPPS), desde que o trabalho humano venha acompanhado do qualitativo decente.

A flexibilização precarizante das relações de trabalho no Brasil tem reflexos diretos na previdência social.

Neste contexto, os custos em termos de segurança e da proteção social são transferidos para os próprios trabalhadores, que, além de transitarem por diversas formas de ocupação, em um verdadeiro nomadismo laboral, se ativam em trabalhos desprovidos de proteção institucional.

Mesmo diante de uma tendência permissiva de trabalho desprotegido, conforme exposto anteriormente, deve-se afirmar que tais decisões proferidas pelo STF têm o potencial de desconstruir a proteção social prevista na Constituição da República de 1988, ameaçando a higidez do subsistema previdenciário público, no caso, o Regime Geral de Previdência Social, sob a perspectiva de seu equilíbrio atuarial e financeiro.

Para João Carlos Loureiro, a situação de um conjunto de pessoas que trabalham na economia informal ou subterrânea é um dos problemas sérios em termos de segurança social, "ao reduzir as contribuições, ao fragilizar a posição desses trabalhadores e, em muitos casos, ao sobrecarregar mais tarde o orçamento nos casos em que haja lugar a prestações não contributivas em função da condição de recursos"[519].

---

[518] MARQUES, Fabíola e MULLER, Alexandre Garcia Muller. A Pejotização no STF e a Tentativa de Desconstrução Retórica do Primado do Direito do Trabalho. *Rev. Trib. Trab. 2. Reg.*, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 108-121, jul./dez. 2024, p. 112.

[519] LOUREIRO, João Carlos. *Direito da Segurança Social*. Entre a Necessidade e o Risco. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, pp. 125-126.

Por outro giro, a previdência complementar não estaria imune aos efeitos deletérios da flexibilização das relações de trabalho com o aumento do fenômeno da desregulação, da pejotização e do déficit de proteção jurídica conferida pelas normas trabalhistas heterônomas[520].

Pelo contrário, a previdência complementar, pelas próprias características de seus regimes, tanto o fechado como o aberto, estaria mais vulnerável diante das novas formas de contratação do trabalho humano.

Em relação à previdência complementar fechada, cuja entidade também é conhecida como fundo de pensão, a sua finalidade protetiva requer, em grande medida, a instituição dos planos de benefícios pela empresa patrocinadora aos seus empregados. É o que dispõe o inciso I do art. 31 da Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001, *in verbis*:

> Art. 31. As entidades fechadas são aquelas acessíveis, na forma regulamentada pelo órgão regulador e fiscalizador, exclusivamente:
> I - aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entes denominados patrocinadores.

Portanto, fica evidente que, no caso da previdência complementar fechada, a existência de relação de emprego é pressuposto e requisito essencial desta espécie de entidade de previdência (fundo de pensão).

Como aponta Juliano Sarmento Barra, há duas espécies de entidades fechadas de previdência complementar, sendo "as tradicionais as advindas do vínculo empregatício nos moldes do art. 3º da CLT"[521].

Consequentemente, não há previdência complementar fechada, nos moldes previstos no art. 31, inciso I, da LC nº 109/2001, onde não há relação de emprego com as características de trabalho decente.

---

[520] Até mesmo as normas autônomas, como as adotadas por intermédio da negociação coletiva de trabalho, e que tradicionalmente contribuíam para a melhoria das condições sociais dos trabalhadores (conforme o marco orientador constante do caput do art. 7º da CRFB/1988), desde a denominada reforma trabalhista de 2017, são mecanismos de subtração de direitos trabalhistas. O artigo 611-A, junto com os seus parágrafos, c/c o § 3º do art. 8º, todos incluídos pela Lei nº 13.467/2017 na CLT, indicam que a prevalência do negociado sobre o legislado, um dos pressupostos e objetivos da reforma de 2017, viabilizam cláusulas *in pejus* aos interesses dos trabalhadores, sobretudo em um ambiente de enfraquecimento do movimento sindical brasileiro.

[521] A outra espécie seriam aquelas resultantes de laços associativos, setoriais ou classistas, como é o caso dos fundos instituídos pelas seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil. (BARRA, Juliano Sarmento. *Fundos de Pensão Instituídos na Previdência Privada Brasileira*. São Paulo: LTr, 2008, p. 141).

Em relação à previdência complementar aberta, esta tem como característica basilar a de ser ofertada no mercado de consumo, por entidades financeiras, a todas as pessoas que pretendam contratar os seus planos, independentemente de possuírem relação de emprego com determinada empresa ou vinculação a entidade de classe.

Segundo o art. 36 da LC nº 109/2001, as entidades abertas são constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, acessíveis a quaisquer pessoas físicas.

Não parece ser difícil compreender que, quando os trabalhadores deixam de ser contratados como empregados e passam a ser considerados como empreendedores ou autônomos pelas empresas, mesmo que laborem com as características da relação de emprego, há diminuição da capacidade financeira destes trabalhadores.

Neste fenômeno pós-moderno da pejotização, que vem sendo chancelado pelo próprio Poder Judiciário, os trabalhadores "pejotizados' deixam de receber diversas parcelas remuneratórias previstas na Consolidação das Leis do Trabalho (horas extras, descanso semana remunerado, adicional noturno, adicional de insalubridade, férias acrescidas de 1/3, entre outros).

A diminuição da capacidade financeira dos trabalhadores também ocorre em relações formais de trabalho, como destacado anteriormente, tanto por intermédio de normas heterônomas[522] quanto por adoção de normas autônomas *in pejus*, bem como pela sonegação de direitos trabalhistas pelos tomadores de serviços.

Com a diminuição do padrão remuneratório, é natural que algumas despesas básicas dos trabalhadores sejam redimensionadas, sobretudo aquelas relacionadas à subsistência familiar.

Estas despesas, que são imediatas, urgentes e impostergáveis, acabam suplantando aquelas com percepção futura, como é o caso da previdência social, com destaque para a previdência complementar.

[522] Por exemplo, a adoção de banco de horas permite que o empregador exija trabalho extraordinário de seus empregados sem o pagamento do adicional de horas-extras. A jornada de trabalho 12x36 é outro exemplo de subtração de diversos direitos trabalhistas que repercutem na dimensão remuneratória dos trabalhadores. Os exemplos se multiplicam na dinâmica das relações de trabalho].

Feitas estas considerações, e assumindo-as como axiomas para a configuração de um ambiente socioeconômico propício para o desenvolvimento da previdência complementar, passa-se a contextualizar o papel do trabalho protegido (e decente) como forjador de um sentimento (psicológico) de segurança para que o cidadão-trabalhador faça as escolhas no tempo presente voltadas para o tempo futuro.

O trabalhador que se encontra em situação de privação, independente do motivo específico, fará as suas escolhas estando premido pelo estado de necessidade. Em outras palavras, as necessidades presentes tendem a suplantar as necessidades futuras.

Não custa lembrar que a previdência complementar é baseada na formação de poupança, por intermédio de contribuições feitas pelos participantes direcionadas a contas individualizadas e pessoais, e submetida à lógica do crescimento do capital investido por intermédio do regime de capitalização[523].

> O Regime de Previdência Complementar - RPC tem o objetivo de oferecer uma proteção adicional ao trabalhador durante a aposentadoria. Sendo assim, trata-se de uma segurança previdenciária complementar àquela oferecida pela previdência pública, para os quais as contribuições dos trabalhadores são obrigatórias. (...) No RPC, o benefício de aposentadoria será pago com base nas reservas acumuladas individualmente ao longo dos anos de contribuição, ou seja, o que o trabalhador contribuiu ao longo de sua vida profissional formará a poupança que será utilizada no futuro para o pagamento de seu benefício. Esse sistema é conhecido como Regime de Capitalização[524].

[523] Embora não seja objeto do presente estudo, outra forma de relacionar a previdência complementar ao trabalho decente é por intermédio das decisões de investimentos socialmente sustentáveis das entidades de previdência complementar (fechadas e abertas). Lembramos a Recomendação nº 01, de 18 de novembro de 2015, do Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC) que recomendava, às entidades fechadas de previdência complementar, a adoção de critérios de investimento socialmente responsável que contribuíssem à promoção do trabalho decente. Também importante lembrar que a Resolução Previc nº 23, de 14 de agosto de 2023, ao tratar da política de investimento (art. 212) aponta que se deve considerar, entre outras informações, as diretrizes para observância de princípios de responsabilidade ambiental, social e de governança (inciso VI), o que inclui, por óbvio, o respeito às normas trabalhistas.

[524] Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/o-que-e-previdencia-complementar-1>. Acesso em: 21 fev. 2025.

Trata-se de uma lógica diversa daquela adotada pelos regimes básicos obrigatórios, centrada no pacto intergeracional e da solidariedade advinda do sistema de repartição simples.

Mesmo em um mercado de trabalho volátil e flexível, com alternâncias de relações de emprego de curtos períodos de vigência com trabalho informal, ou de ausência de trabalho, a pessoa possui mecanismos de manutenção da proteção social previdenciária, como é o caso do período de graça[525].

Estando o cidadão-trabalhador inserido em um ambiente de insegurança, normalmente associado a um trabalho precarizado (terceirizado, "pejotizado", "plataformizado", "eventualizado"), a escolha entre se manter no plano fático presente (nível de subsistência) ou fazer uma poupança para o momento futuro, recai sobre as necessidades que se apresentam urgentes no momento atual.

Como a proteção previdenciária é centrada no trabalho humano, e a filiação aos regimes básicos de previdência social se dá pelo exercício de atividade remunerada (regra da automaticidade de filiação), caberia ao Estado, por intermédio de todos os seus Poderes constituídos, promover a agenda do trabalho decente como elemento essencial ao desenvolvimento econômico.

Neste ambiente de fomento qualitativo da atividade econômica, com o desenvolvimento de um mercado de trabalho não precarizado, as trabalhadoras e os trabalhadores teriam dois fatores essenciais para decidirem sobre a construção de capital para o futuro: segurança jurídica na relação de trabalho e padrão de renda compatível com escolhas não premidas por necessidades atuais.

É tudo o que a previdência complementar precisa para se desenvolver em sua plenitude.

## 5. Considerações finais

O estudo buscou estabelecer, a partir de breves considerações sobre o sistema de Seguridade Social existente no Brasil, e a adoção do sistema de múltiplos pilares desenhado na Previdência Social, a necessidade de se assegurar o desenvolvimento de um mercado de trabalho protegido com as

[525] O art. 15 da Lei nº. 8.213/1991 prescreve hipóteses em que a pessoa, mesmo sem estar contribuindo para o RGPS, ou exercendo atividade remunerada de filiação obrigatória, mantém, por determinado tempo, a qualidade de segurado e, consequentemente, todos os direitos inerentes a esta qualidade.

características da agenda do trabalho decente da Organização Internacional do Trabalho.

Reconheceu-se a existência de um processo de redesenho das relações de trabalho, em grande medida por mudanças legislativas e jurisprudenciais, que contribuem para o aumento do trabalho humano em condições precarizadas e não protegidas.

Destacou-se, ainda, que a precarização do labor, sem as características do trabalho decente, não ocorre apenas em atividades informais, mas também pode ser observada nas relações de trabalho com vínculos de emprego formalizados.

As mutações no mercado de trabalho, que também ocorrem diante das novas tecnologias, ao mesmo tempo que gera um sentimento de obsolescência nos trabalhadores e nas trabalhadoras, empurra um contingente de pessoas para o trabalho precarizado, informal ou formalizado, fonte de insegurança protetiva e de aproximação das pessoas à linha da pobreza.

Este esvaziamento do conteúdo protetivo da relação de trabalho, não apenas em relação aos ganhos advindos do trabalho, mas também na incerteza da manutenção do próprio trabalho, repercute na capacidade do cidadão-trabalhador em fazer escolhas, entre a sua subsistência no tempo presente e a constituição de reservas para o tempo futuro.

Como a essência da previdência complementar é a constituição de reservas ao longo de determinado período contributivo voluntário, a ser capitalizado durante a acumulação destes recursos financeiros, parece essencial que a pessoa contratante de planos de previdência complementar tenha a sensação mínima de segurança para tais escolhas.

A partir do que foi exposto, conclui-se o presente estudo afirmando a necessidade de um ambiente econômico centrado no trabalho humano convergente com a agenda do trabalho decente, não precarizado e não temporalmente fluído, como fator catalizador de decisões ponderadas entre "curtir a vida adoidada no tempo presente", como a cigarra, ou "construir reservas para o futuro", como a formiga previdente.

## 6. Bibliografia

ALMEIDA, Maria Christina de. A Função Social da Empresa na Sociedade Contemporânea. Perspectivas e Prospectivas. *Argumentum*. Marília: Unimar, 2003, nº 3, pp. 141-151.

ASSIS, José Carlos de. *Trabalho como Direito*. Fundamentos para uma política de pleno emprego no Brasil. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

AZEVEDO NETO, Platon Teixeira de. *O Trabalho Decente como um Direito Humano*. São Paulo: LTr, 2015.

BALERA, Wagner. *O Direito dos Pobres*. São Paulo: Edições Paulinas, 1982.

_____. *Sistema de Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2009.

_____. *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*, São Paulo, Quartier Latin, 2010.

BARRA, Juliano Sarmento. *Fundos de Pensão Instituídos na Previdência Privada Brasileira*. São Paulo: LTr, 2008.

BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco*. Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami. et al. *O perfil dos consumidores de planos de Previdência Privada no Brasi*l. Rio de Janeiro: FUNENSEG, 2004.

BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. *Trabalho Decente*. Análise Jurídica da Exploração do Trabalho – Trabalho Forçado e Outras Formas de Trabalho Indigno. São Paulo: LTr, 2004.

CARELLI, Rodrigo de Lacerda. A bomba atômica previdenciária armada pelo STF. *Jota*, 24 de junho de 2024. Disponível em: < https://www.jota.info/artigos/a-bomba-atomica-previdenciaria-armada-pelo-stf >. Acesso em: 07 fev. 2025.

CARNEIRO, Thais Safe, Direitos Fundamentais e Sociais Trabalhistas, Dignidade da Pessoa Humana, Reserva do Possível e Proibição ao Retrocesso Social, In DELGADO, Gabriela Neves e PEREIRA, Ricardo José Macêdo de Britto, *Trabalho, Constituição e Cidadania*, A dimensão coletiva dos direitos sociais trabalhistas, São Paulo, LTr, 2014, pp. 198-211.

DELGADO, Mauricio Godinho e PORTO, Lorena Vasconcelos. O Estado de Bem-Estar Social no Capitalismo Contemporâneo. In: DELGADO, Mauricio Godinho e PORTO, Lorena Vasconcelos (Org.). *O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI*. São Paulo: LTr, 2007, pp. 19-30.

FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto, *Seguridade Social e Direitos Humanos*, São Paulo, LTr, 2007.

FREYSSINET, Jacques. Emploi et Couverture Sociale.Quelle Sphère de Protection? In: BORGETTO, Michel, GINON, Anne-Sophie et. GUIOMARD, Frédéric (Dir.) *Quelle(s) Protection(s) Sociale(s) Demain?* Paris: Dalloz, 2016, pp. 93-104.

LAURENT, Éloi. *Pour L´État Social-Écologique*. Le Bel Avenir de L´État Providence. Paris: LLL Les Liens Qui Libèberent, 2024.

LEITÃO, André Studart, MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'Anna e LIMA, Alexandre César Diniz Morais, *Curso de Direito Previdenciário*, Brasília, DF, Ed. Venturoli, 2024.

LEITE, Celso Barroso. *A Proteção Social no Brasil*. São Paulo: LTr, 1978.

MARQUES, Fabíola e MULLER, Alexandre Garcia Muller. A Pejotização no STF e a Tentativa de Desconstrução Retórica do Primado do Direito do Trabalho. *Rev. Trib. Trab. 2. Reg.*, São Paulo, v. 16, n. 32, p. 108-121, jul./dez. 2024.

LOUREIRO, João Carlos. *Direito da Segurança Social*. Entre a Necessidade e o Risco. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

LUCASSEN, Jan. *História do Trabalho*. Uma Nova História da Humanidade. Lisboa: Temas e Debates, 2023.

MARTINEZ, Wladimir Novaes, FERRAZ, Ana Flávia Ribeiro e KOSUGI, Dirce Namie. *Curso de Previdência Complementar*. São Paulo: LTr, 2014.

MEIRINHO, Augusto Grieco Sant´Anna. *Trabalho Decente e Seguridade Social*. O Efeito Cliquet e a Construção do Mínimo Existencial Beveridgiano. Curitiba: Alteridade, 2021.

_____. Ambiente do Trabalho Seguro e Saudável como Princípio e Direito Fundamental no Trabalho e a sua Vinculação ao Conceito de Trabalho Decente, *Revista LTr*, ano 87, número 04, pp. 418-426, abril de 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2015.

MOLINA, Julia Muñoz. *La Incapacidad Temporal como Contingencia Protegida por la Seguridad Social*. Navarra: Thomson Aranzadi, 2005.

PÓVOAS, Manuel Soares. *Na Rota das Instituições do Bem-Estar*. Seguro e Previdência. São Paulo: Green Forest do Brasil, 2000.

RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de. A previdência complementar como pilar da seguridade social. *Revista Internacional Consinter de Direito*, Paraná, Brasil, v. 10, n. 18, p. 699–712, 2024.

RODRIGUES, Edgar Dener. A Previdência Social à Luz da Teoria dos Direitos Fundamentais: Um Direito da Personalidade. *Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social*. e-ISSN: 2525-9865, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 207 – 223, Jul/Dez, 2015.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de Federal de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

_____. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais.* Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SILVA, Otávio Pinto e. A Função do Direito do Trabalho no Mundo Atual. In: CORREIA, Marcus Orione Gonçalves (Org.). *Curso de Direito do Trabalho.* Vol. I. Teoria Geral do Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2007, pp. 140-154.

SOARES, João Batista Berthier Leite. O Trabalho na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Reflexões de um Procurador do Trabalho. In: MIESSA, Élisson e CORREIA, Henrique (Orgs.). *Estudos Aprofundados do Ministério Público do Trabalho.* Salvador: JusPodium, 2013. pp. 275-293.

WORLD BANK. *Averting the Old Age Crisis*. Policies to Protect the Old and Promote Growth. Washington DC: World Bank, 1994.

# Capítulo 15

# Previdência privada: uma possibilidade para a redução e/ou exclusão do déficit previdenciário dos regimes básicos (RGPS e RPPS)

Denilson Victor Machado Teixeira [526]

**Resumo:** Este capítulo tem como objeto de estudo a previdência privada e o déficit previdenciário dos regimes básicos; e, por objetivos: analisar os regimes previdenciários e o déficit da previdência social básica (Regime Geral de Previdência Social e Regime Próprio de Previdência Social). O método de pesquisa científica utilizado foi o dedutivo; e, os métodos de procedimentos metodológicos o histórico, o comparativo, o monográfico e o estatístico, corroborados pela pesquisa bibliográfica (publicações) e documental (jurídicos), além das fontes de pesquisas formais (leis lato sensu e doutrinas) e materiais (fatos e valores da sociedade). Os resultados alcançados demonstraram que a previdência social dos regimes básicos (RGPS e RPPS) são deficitários e de que a previdência privada seria uma possibilidade para a redução e/ou exclusão do déficit previdenciário.

**Palavras-chave:** Seguridade social. Regimes previdenciários. Déficit previdenciário. Redução. Exclusão. Previdência privada.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Regimes previdenciários. 3. Desafios econômicos da previdência social. 4. Déficit da previdência social básica (RGPS e RPPS). 5. Conclusão. 6. Referências.

[526] Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pelo Ius Gentium Conimbrigae – IGC, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal); Doutor em Direito pela PUC-SP; Mestre em Direito Público pela UNIFRAN; Especialista em Direito Processual pela PUC-MG; Coordenador e Professor no Curso de Bacharelado em Direito da FACICA; Professor no Curso de Pós-Graduação em Direito Previdenciário da UEL e da ABDConst; Membro Efetivo (Cadeira n. 14) e Vice-Presidente da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social – ABDSS (mandato 2022-2024); Presidente e Membro Efetivo da Academia Dorense de Letras (ADL), de Boa Esperança – MG (mandato 2022-2025); Presidente do Conselho Municipal de Previdência do IPREMBE (mandato 2021-2025); Escritor; Advogado (OAB/MG 76.787); Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/1531426167408480. E-mail: denilsonteixeira@adv.oabmg.org.br.

## 1. Introdução

Toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes da União, dos Estados-Membros, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais, propicia o financiamento da Seguridade Social, tal como prevê a norma do artigo 195 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

No entanto, as receitas são insuficientes para cobrir as despesas previdenciárias, de tal modo que a tendência é a majoração do déficit previdenciário, essencialmente no decorrer das próximas décadas, o que poderá levar ao colapso do sistema de seguridade social, comprometendo-se significativamente o Produto Interno Bruto (PIB) do país, e, por via de consequência, a efetivação de outras políticas públicas essenciais tais como a saúde e a educação.

Assim, em que pesem as reformas previdenciárias já efetivadas, mormente para ajustar questões demográficas e econômicas, tais como as Emendas Constitucionais n. 3/1993 (aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores), n. 20/1998 (modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências), n. 41/2003 (assegurado aos servidores titulares de cargos efetivos dos entes federativos, incluídas suas autarquias e fundações, regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial), n. 47/2005 (dispõe sobre a previdência social, em relação à vedação da adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, dentre outras disposições), n. 70/2012 (estabelece critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação da Emenda Constitucional n. 41/2003), n. 88/2015 (altera o limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral) e 103/2019 (altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias), o fato é que noveis reformas previdenciárias serão necessárias para pelo menos tentar reduzir o mencionado déficit nas contas da previdência social como um todo.

Registre-se que o método de pesquisa científica utilizado no presente artigo científico foi o dedutivo; e, os métodos de procedimentos metodológicos o histórico, o comparativo, o monográfico e o estatístico, corroborados pela pesquisa bibliográfica (publicações) e documental (jurídicos), além das fontes

de pesquisas formais (leis *lato sensu* e doutrinas) e materiais (fatos e valores da sociedade).

## 2. Regimes previdenciários

No Brasil, temos a previdência social dividida em dois regimes: básico e complementar. Dentro do regime previdenciário básico, surgem o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS); e, no regime previdenciário complementar, no âmbito público, as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), e no contexto privado, tanto as Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC) quanto também as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC).

Nesse desiderato:

> A previdência social pode ser pública ou privada. A previdência pública é gerida pelo Estado, dividindo-se em regimes de previdência. No Brasil, temos o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS. A previdência privada, por sua vez, pode ser dividida em aberta e fechada, sendo que a primeira, como é sugestivo, é acessível a todos que queiram para ela contribuir, como são os planos de previdência de bancos e seguradoras. Por outro lado, a previdência privada fechada é acessível a empregados de certas empresas ou grupos econômicos. São os fundos de pensão, como Previ (Banco do Brasil), Petros (Petrobrás), Centrus (Banco Central) etc. A administração do RGPS é atribuída ao Ministério da Previdência Social – MPS, sendo exercida pelos órgãos e entidades a ele vinculados, como o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Já os RPPS podem ser criados por cada ente federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) a fim de assegurar benefícios previdenciários para seus servidores efetivos. Caso o ente não crie RPPS, posto ser apenas uma faculdade, seus servidores serão filiados obrigatoriamente ao RGPS. Dessa forma, o RGPS abrange os trabalhadores da iniciativa privada (indústria, comércio, serviços, empresas públicas, sociedades de economia mista etc.), além dos servidores públicos de caráter efetivo que não disponham de RPPS.[527]

[527] BRAGANÇA, Kerlly Huback. *Resumo de direito previdenciário.* 3. ed. Niterói: Impetus, 2006. p. 2-3.

Vale ainda enfatizar que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) encontra amparo legal na norma do artigo 201 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, *in verbis*:

> Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:
> I – cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada;
> II – proteção à maternidade, especialmente à gestante;
> III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
> IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
> V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.
> § 1º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios, ressalvada, nos termos de lei complementar, a possibilidade de previsão de idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados:
> I – com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar;
> II – cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.
> § 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.
> § 3º Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei.
> § 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.
> § 5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.
> § 6º A gratificação natalina dos aposentados e pensionistas terá por base o valor dos proventos do mês de dezembro de cada ano.
> § 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I – 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, observado tempo mínimo de contribuição;
II – 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher, para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.
§ 8º O requisito de idade a que se refere o inciso I do § 7º será reduzido em 5 (cinco) anos, para o professor que comprove tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar.
§ 9º Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei.
§ 9º-A. O tempo de serviço militar exercido nas atividades de que tratam os arts. 42, 142 e 143 e o tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social ou a regime próprio de previdência social terão contagem recíproca para fins de inativação militar ou aposentadoria, e a compensação financeira será devida entre as receitas de contribuição referentes aos militares e as receitas de contribuição aos demais regimes.
§ 10. Lei complementar poderá disciplinar a cobertura de benefícios não programados, inclusive os decorrentes de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo Regime Geral de Previdência Social e pelo setor privado.
§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.
§ 12. Lei instituirá sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas, para atender aos trabalhadores de baixa renda, inclusive os que se encontram em situação de informalidade, e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda.
§ 13. A aposentadoria concedida ao segurado de que trata o § 12 terá valor de 1 (um) salário-mínimo.
§ 14. É vedada a contagem de tempo de contribuição fictício para efeito de concessão dos benefícios previdenciários e de contagem recíproca.
§ 15. Lei complementar estabelecerá vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários.

> § 16. Os empregados dos consórcios públicos, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das suas subsidiárias serão aposentados compulsoriamente, observado o cumprimento do tempo mínimo de contribuição, ao atingir a idade máxima de que trata o inciso II do § 1º do art. 40, na forma estabelecida em lei.

Por sua vez, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) encontra amparo legal na norma do artigo 40 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, *in verbis*:

> Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.
> § 1º. O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:
> I – por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo;
> II – compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar;
> III – no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.
> § 2º. Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao valor mínimo a que se refere o § 2º do art. 201 ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto nos §§ 14 a 16.
> § 3º. As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo.
> § 4º. É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º.
> § 4º-A. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição

diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.

§ 4º-B. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de ocupantes do cargo de agente penitenciário, de agente socioeducativo ou de policial dos órgãos de que tratam o inciso IV do *caput* do art. 51, o inciso XIII do *caput* do art. 52 e os incisos I a IV do *caput* do art. 144.

§ 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

§ 5º. Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do § 1º, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo.

§ 6º. Ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição, é vedada a percepção de mais de uma aposentadoria à conta de regime próprio de previdência social, aplicando-se outras vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários estabelecidas no Regime Geral de Previdência Social.

§ 7º. Observado o disposto no § 2º do art. 201, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte dos servidores de que trata o § 4º-B decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função.

§ 8º. É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

§ 9º. O tempo de contribuição federal, estadual, distrital ou municipal será contado para fins de aposentadoria, observado o disposto nos §§ 9º e 9º-A do art. 201, e o tempo de serviço correspondente será contado para fins de disponibilidade.

§ 10. A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

§ 11. Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de

previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.
§ 12. Além do disposto neste artigo, serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social.
§ 13. Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social.
(...).
§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3° serão devidamente atualizados, na forma da lei.
§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.
§ 19. Observados critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória.
§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22.
§ 21. (Revogado).
§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:
I – requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social;
II – modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos;
III – fiscalização pela União e controle externo e social;

> IV – definição de equilíbrio financeiro e atuarial;
> V – condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza;
> VI – mecanismos de equacionamento do deficit atuarial;
> VII – estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;
> VIII – condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime;
> IX – condições para adesão a consórcio público;
> X – parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias.

Já em relação ao Regime Complementar Público, na esteira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), à luz do disposto da norma do artigo 40, §§ 14 a 16, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

> § 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.
> § 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar.
> § 16. Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

E, no tocante ao Regime Complementar Privado, sejam as Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC) ou as Entidades Fechadas de

Previdência Complementar (EFPC), nos termos da norma do artigo 202 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

> Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.
> § 1° A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos.
> § 2° As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei.
> § 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado.
> § 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadores de planos de benefícios previdenciários, e as entidades de previdência complementar.
> § 5º A lei complementar de que trata o § 4º aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de planos de benefícios em entidades de previdência complementar.
> § 6º Lei complementar estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência complementar instituídas pelos patrocinadores de que trata o § 4º e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.

Sendo assim, observe-se que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), tido como um dos básicos, é aquele gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), onde contemplam 35,2 milhões de beneficiários pelo país.

Nesse contexto, vale destacar:

> Em dezembro de 2023 havia 35,2 milhões de pessoas recebendo benefícios do INSS. (...). Com relação às pessoas que receberam benefícios do RGPS, que excluem os benefícios assistenciais, no mesmo período havia 29,5 milhões de pessoas. Onde destes, 87,1% recebia apenas um benefício; 12,8% recebiam dois benefícios; e, 0,15% recebiam 3 ou mais benefícios. Em dezembro de 2023, 16,5 milhões de pessoas do sexto feminino representaram 55,7% dos beneficiários do RGPS.
> Com relação à idade, pode-se observar que dos beneficiários do INSS, 26,5% deles tinham menos de 60 anos de idade em dezembro de 2023. Já a respeito dos beneficiários do RGPS, 23,1% possuíam menos de 60 anos de idade em dezembro de 2023. É possível também verificar um maior predomínio da participação das mulheres na composição dos grupos de maior idade. Enquanto as mulheres representam 57,5% do grupo de 60 a 64 anos, elas são 61,3% do grupo com 80 anos ou mais. Analisando os mesmos grupos de idade para os benefícios do RGPS, as mulheres representam 57,8% do grupo de 60 a 64 anos, e 61,0% do grupo com 80 anos ou mais.
> Quanto à distribuição dos beneficiários por faixa de valor dos benefícios recebidos, observa-se que cerca de 58% e 50,7% dos beneficiários do INSS e do RGPS, respectivamente, recebem valores iguais ou menores do que um salário mínimo. Ainda que esse percentual indique uma concentração muito acentuada em valores baixos, é um percentual inferior ao observado quando se analisa a distribuição dos benefícios emitidos por faixa de valor. Isso é esperado, uma vez que cerca de 7,98 milhões de benefícios são pagos de forma acumulada, e o valor recebido por esses beneficiários é a soma do valor dos benefícios pagos a eles.[528]

Ademais, ainda no contexto dos regimes básicos, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), nos âmbitos dos entes federativos, "37,9% [dos municípios do país] possuíam [até 15 de setembro de 2024] RPPS dando cobertura previdenciária a seus servidores públicos titulares de cargos efetivos"[529], de tal modo que contempla 2.111 municípios dentro de um universo de 5.570 municípios no Brasil.

---

[528] BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS de 2023.* Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2023/secao-i-beneficios/subsecao-e-2013-beneficiarios-da-previdencia-social/apresentacao-beneficiariosPS]. Acesso em: 17.02.2025.
[529] BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Relatório do Índice de Situação Previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social – ISP-RPPS de 2024.* Disponível em:

Já no contexto do regime previdenciário complementar, seja no âmbito público, representado pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), seja no contexto privado, em relação às Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC) e às Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), vale destacar que "no primeiro semestre de 2024, o patrimônio das entidades de Previdência Complementar atingiu R$ 2,83 trilhões, o equivalente a 25% do PIB do Brasil"[530], o que demonstra significativo crescimento deste segmento no país.

## 3. Desafios econômicos da previdência social

Os desafios econômicos no âmbito da previdência social são diversos, principalmente em países que possuem economias subdesenvolvidas ou em desenvolvimento.

Aliás, a crise econômico-financeira gera um certo torpor social:

> A actual crise económica e financeira e a situação de incerteza que ela provoca se, por um lado, fragiliza, do ponto de vista financeiro, as contas da segurança social (agravando despesa com a subsidiação no desemprego e reduzindo a colecta de receita), por outro lado, torna ainda mais instável o edifício normativo da segurança social, aumentando o sentimento de insegurança jurídica, de que padecem as empresas e os trabalhadores, mas também a própria segurança social.[531]

Ora, a renda auferida a título de benefício previdenciário é a "mola-mestra" na busca pelos implementos do bem-estar e da justiça sociais, por meio das políticas públicas, uma vez que a seguridade social deve ser entendida como um "instrumento estatal específico que visa proteger os indivíduos em suas necessidades individuais e coletivas"[532].

---

[https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/indice-de-situacao-previdenciaria/ISP_2024_Relatrio_ndice_de_Situao_Previdenciria_Revisado_29_11_2024.pdf]. Acesso em: 17.02.2025.

[530] BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Relatório Gerencial de Previdência Complementar – RGPC atualizado até outubro de 2024.* Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/rgpc_2024_2tri_24-10-16.pdf]. Acesso em: 17.02.2025.

[531] CABRAL, Nazaré da Costa, *Contribuições para a segurança social: natureza, aspectos de regime e de técnica e perspectivas de evolução num contexto de incerteza*, Coimbra, Almedina, 2010, p. 9.

[532] PASTOR, Jose Manuel Almansa, *Derecho de la seguridad social*, 7ª ed., Madrid, Tecnos, 1991, [s.p.].

Inclusive, os direitos previdenciários, sociais de segunda dimensão, previstos nas normas dos artigos 6º e 201 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, exigem uma ação positiva do Estado para cobrir as contingenciais sociais, de modo que se concretizem as diretrizes da prevenção (evitar a ocorrência do evento danoso) e da remediação (amenizar os efeitos maléficos do evento danoso), visando à satisfação integral do ser humano, em virtude de suas necessidades, estando, pois, balizada num seguro social progressivo.

Entretanto, a efetivação do direito, *in casu*, previdenciário, depende do equilíbrio das contas públicas (receitas e despesas), sob pena de não se operar a sustentabilidade econômico-financeira do sistema de seguridade social.

Assim:

> A sustentabilidade financeira das funções sociais do Estado e, em particular, da Segurança Social estará sempre em perigo enquanto não existir crescimento económico, e a sua sustentabilidade será tanto mais elevada quanto maior for o crescimento do PIB.[533]

Dito isso, não há dúvidas: "O Estado-providência está doente. O diagnóstico é simples: as despesas com (...) o setor social crescem muito mais depressa que as receitas."[534]

Sendo assim:

> O Estado-Providência é insustentável. Concretamente, o actual modelo de Estado-Providência assenta sobre perspectivas de crescimento económico irrealistas; o envelhecimento das populações, a par da diminuição das taxas de natalidade, em Portugal como no resto do mundo desenvolvido, constituem um enorme desafio à sustentabilidade financeira do Estado Social; o consenso político do pós-guerra foi-se gradualmente esboroando, com novas clivagens a redefinir o debate político: a Guerra Fria é uma memória do passado distante, e ser-se hoje em dia de esquerda ou direita traz consigo preferências e valores bem diferentes de há meio século; a globalização económica tornou-o anacrónico.[535]

Nesse desiderato, noveis medidas precisam, urgentemente, serem tomadas, sob pena de se considerar insustentável a previdência social. Enfim,

---

[533] VARELA, Raquel, coord., *A segurança social é sustentável. Trabalho, Estado e segurança social em Portugal*, Lisboa, Bertrand, 2013, p. 129.
[534] ROSANVALLON, Pierre, *A crise do Estado-providência*, Tradução de Joel Pimentel de Ulhôa, Goiânia, UFG; Brasília, UnB, 1997, Título original: La crise de l`État-providence, p. 7.
[535] SILVA, Filipe Carreira da, *O futuro do Estado Social*, Lisboa, FFMS, 2013, p. 52.

as mudanças, mormente no sistema previdencial ensejam equilibrar as contas públicas na seara da seguridade social. Porém, devem-se resguardar os direitos adquiridos (artigo 5º, inc. XXXVI, da CRFB/1988, no sentido de que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada").[536]

## 4. Déficit da previdência social básica (RGPS e RPPS)

Atualmente, as contas da Seguridade Social (*lato sensu*) brasileira são deficitárias. Para o ano de 2024, nos termos da Lei Ordinária Federal n. 14.822, de 22 de janeiro de 2024, a receita total estimada no Orçamento da Seguridade Social é de R$ 1.341.117.552.325,00 (um trilhão trezentos e quarenta e um bilhões cento e dezessete milhões quinhentos e cinquenta dois mil trezentos e vinte e cinco reais), ao passo em que a despesa total fixada no Orçamento da Seguridade Social é de R$ 1.667.471.857.684,00 (um trilhão seiscentos e sessenta e sete bilhões quatrocentos e setenta e um milhões oitocentos e cinquenta e sete mil seiscentos e oitenta e quatro reais), ou seja, um déficit na ordem de R$ 326.354.305.359,00 (trezentos e vinte e seis bilhões trezentos e cinquenta e quatro milhões trezentos e cinco mil trezentos e cinquenta e nove reais).

Registre-se que, recentemente, no ano de 2022, as receitas previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no Brasil, representaram 5,81% do PIB, ao passo em que as despesas com benefícios previdenciários urbanos representaram 6,39% do PIB, ou seja, um déficit de 0,58% em relação ao PIB[537].

Outrossim, tais dados são preocupantes, pois, o Brasil é um país jovem com elevado gasto previdenciário. E as projeções não são boas: até 2060 ter-se-á uma redução de 6,7% da população com idade de 15 a 64 anos (de 140,9 para 131,4 milhões de pessoas), enquanto haverá um aumento de 262,7% da população com idade igual ou superior a 65 anos (de 16,1 para 58,4 milhões de pessoas). Enfim, se em 2015 a proporção era de 8,75 pessoas aptas para custear os idosos, em 2060, tal proporção será de 2,25 (aumento de 11,5% para 44,4% na relação idosos/adultos), o que pode gerar uma insustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro[538] – que recentemente sofreu uma Reforma Previdenciária, por meio da Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro

[536] TEIXEIRA, Denilson Victor Machado Teixeira. Previdência social: políticas públicas, crises e reformas – inclusão/efetivação social e sustentabilidade. *In*: MORAIS, Océlio de Jesús Carneiro de (Org.) *Transformações e desafios à efetividade dos direitos e garantias fundamentais.* São Paulo: LTr, p. 217-222, 2021.
[537] ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Análise da seguridade social 2022 – tabelas.* 23. ed. Brasília: ANFIP, 2023. p. 104.
[538] FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Reforma da previdência: uma oportunidade para o Brasil.* Disponível em: <http://goo.gl/zU2lik>. Acesso em: 19 jun. 2016.

de 2019 –, uma vez que o custo cresce num ritmo significativo, valendo-se destacar que em 2001, o gasto previdenciário foi de R$ 182,6 bilhões, e, em 2014, de R$ 402,1 bilhões, ou seja, "de cada R$ 5 gastos pelo governo, R$ 1,13 vai para aposentados e pensionistas"[539].

No mesmo sentido, a projeção atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) até o ano de 2100 não é satisfatória:

> De acordo com a projeção (...), observa-se que as receitas previdenciárias serão insuficientes para a cobertura das respectivas despesas no horizonte de 77 anos. Mantendo-se, no futuro, o mesmo comportamento das hipóteses e parâmetros utilizados no cálculo, haverá crescimento do déficit previdenciário. Estima-se que a necessidade de financiamento de 2,45% do PIB, em 2024, poderá atingir 10,30% em 2100.[540]

Não diferentemente, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), no âmbito da União [civis, militares e Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)], demonstra um resultado financeiro deficitário, superior a R$ 105.000.000.000,00 (cento e cinco bilhões de reais). Igualmente negativo é o resultado financeiro do RPPS e do Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) dos Estados, em torno de R$ 140.000.000.000,00 (cento e quarenta bilhões de reais), com destaques para o Estado de São Paulo [acima de R$ 36.000.000.000,00 (trinta e seis bilhões de reais)], Estado do Rio de Janeiro [acima de R$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais)] e Estado de Minas Gerais (quase R$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais)]. E, no que tange ao resultado financeiro dos Estados, Distrito Federal e Municípios (especificamente civis), o resultado negativo é superior a R$ 92.000.000.000,00 (noventa e dois bilhões de reais).[541]

Historicamente:

> (...).
> f) O desequilíbrio atuarial dos regimes de previdência dos servidores tem origens históricas, das quais podem ser destacadas: as regras privilegiadas vigentes até 1998, que possibilitavam o acesso a benefícios de valores muito elevados sem contribuições

[539] RODRIGUES, Alexandre. *Cresce peso da previdência social nos gastos públicos.* Disponível em: <http://goo.gl/1Z0j9h>. Acesso em: 19 jun. 2016.
[540] BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Balanço Geral da União: demonstrações contábeis consolidadas da União – BGU 2023.* Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024. p. 350.
[541] BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS de 2023/2024.* Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/copy_of_estatisticas-e-informacoes-dos-rpps]. Acesso em: 06.03.2025.

adequadas, com pouco tempo no serviço público e em idades precoces; a migração de um enorme contingente de servidores públicos para o regime jurídico estatutário, nos primeiros anos da década de 1990; a constituição de fundos previdenciários sem a formação de reservas suficientes para o pagamento dos benefícios, até 1998.

g) Embora o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial tenha sido reafirmado e detalhado por normas legais e infralegais aprovadas a partir de 1998, grande parte dos entes federativos resiste à adoção de medidas para sua efetivação, em razão dos sacrifícios exigidos e pelo fato de que o desequilíbrio atuarial de seus RPPS ainda não se manifesta de forma tão aguda no presente.

h) A concretização do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos somente será possível se houver o seu reconhecimento como política pública de Estado, inserida pelo poder público em seus ciclos de decisão, planejamento, execução e controle.

i) A manutenção do desequilíbrio atuarial dos RPPS irá resultar em desajuste nas contas públicas, pelo crescimento contínuo das despesas com pessoal, e comprometerá a capacidade administrativa dos entes federativos para a efetivação de outras políticas públicas de interesse da totalidade dos cidadãos.

j) Para que se possa atingir o objetivo definido por uma política pública de construção de regimes de previdência dos servidores públicos financeira e atuarialmente equilibrados, esta deverá ser conduzida sob os atributos da transparência, participação, planejamento, capacitação e controle e deverá contemplar quatro áreas de atuação prioritárias: equacionamento do déficit atuarial passado, regularidade no repasse das contribuições, política de investimentos e gestão dos benefícios.

k) A análise dos resultados atuariais dos RPPS, com a sua divisão em grupos, demonstra que nos três primeiros (G1 - Estados; G2 - Capitais e G3 - Municípios com mais de 400 mil habitantes) prevalecem as situações “crítica” ou “preocupante” em relação aos indicadores definidos (relação entre o número de servidores ativos e inativos; relação entre o déficit atuarial e a receita corrente líquida; relação entre o déficit atuarial, a receita corrente líquida e o limite das despesas com pessoal). Nos quatro últimos grupos (G4 - Municípios entre 100 e 400 mil habitantes; G5 - entre 50 e 100 mil; G6 - entre 10 e 50 mil e G7 - até 10 mil) o resultado é mais satisfatório, com prevalência das situações “razoável” ou “confortável”.

l) Foi considerado como fator determinante para a situação atuarial hoje encontrada em cada um desses grupos o tempo de instituição do RPPS, ou seja, os RPPS mais antigos possuem

> situação mais grave, enquanto os RPPS mais recentes possuem situação mais favorável. Porém, em todos os grupos a grande maioria dos RPPS possuem um déficit atuarial passado a ser equacionado.
> m) Foram analisados outros dados estatísticos que possuem impactos relevantes sobre a situação atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos, relacionados a: distribuição do número de servidores por gênero, aposentadoria especial dos professores e efeitos da política de concessão de aumentos reais do salário-mínimo. Esses temas deverão ser objeto de discussão mais aprofundada no futuro, em especial no contexto de uma eventual nova reforma da previdência.[542]

Nesse contexto, percebe-se que tanto no RGPS quanto no RPPS, os resultados financeiros, há décadas, são extremamente deficitários, o que gera um torpor nas finanças públicas, mormente pelo fato de que, na atualidade, as receitas não são suficientes para cobrir as despesas.

## 5. Conclusão

A insustentabilidade financeira do sistema de seguridade social, mormente sob o enfoque da previdência social, deve-se perpassar por reformas constitucional e infraconstitucional que propiciem aspectos tanto em relação às fontes de custeio (ampliando-se a base de financiamento, por exemplo, atualmente, em razão da automação) quanto a limites de rendas de benefícios previdenciários, conquanto, da consagração da contribuição progressiva, a fim de propiciar o equilíbrio econômico, financeiro e atuarial.

Entretanto, no futuro, se as reformas previdenciárias tornarem-se inefetivas/ineficazes no contexto econômico-financeiro – e sem outras perspectivas de reformas, ou seja, em último caso –, entende-se que, respeitado o direito adquirido (artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988), a previdência privada deve surgir como uma possibilidade para a redução (primeira etapa) e a exclusão (segunda etapa) do déficit previdenciário dos regimes básicos (RGPS e RPPS).

Na primeira etapa, diz-se em redução, em razão da coexistência (por algumas décadas) de dois planos: um formado por beneficiários (segurados e dependentes) mais antigos, que funcionará em regime de repartição, e outro, formado por contribuintes novos (a partir da nova regra) ou até mesmo mais novos (em que pese a possibilidade de uma regra de transição), que funcionará em regime de capitalização (previdência privada). Por conseguinte, numa

[542] NOGUEIRA, Narlon Gutierre. *O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado.* Brasília: MPS, 2012. p. 253-254.

segunda etapa (que surtirá efeitos após décadas, ou seja, após a extinção do modelo antigo), temos uma nova previdência social, sem a utilização de recursos provenientes dos orçamentos dos entes federativos.

Vale destacar que a contribuição previdenciária, seja nos moldes dos atuais incisos do artigo 195 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (cujo *caput* deverá ser alterado, a fim de excluir o financiamento da seguridade social mediante recursos provenientes dos orçamentos dos entes federativos), seja nos termos do atual artigo 40 da *Lex Mater* (que deverá ser alterado, a fim de excluir a contribuição do respectivo ente federativo), continuará sendo obrigatória, porém, no contexto de previdência privada. Desse modo, não haverá ofensa ao direito social da previdência social (artigo 6º da CRFB/1988), o qual continuará sendo exigido.

Entretanto, é cediço que tal modelo somente deverá ser implementado em último caso, inclusive, duvide-se de que haja apoio político nesse sentido – pela possibilidade de resistência, talvez sob a alegação de um projeto normativo antissocial –, em razão de ser uma reforma previdenciária estrutural, porém, necessária e social para a extinção do déficit previdenciário vivenciado pelos entes federativos, seja no RGPS (modelo previsto no artigo 201 da CRFB/1988) ou no RPPS (modelo previsto no artigo 40 da CRFB/1988), de tal modo que não comprometa significativamente, tal como já dito, o Produto Interno Bruto (PIB) do país, e, por via de consequência, a efetivação de outras políticas públicas essenciais tais como a saúde e a educação.

Do mesmo modo, a "segregação de massas", i. é, a divisão dos segurados vinculados ao RPPS em dois grupos distintos, formados por servidores públicos efetivos mais antigos (plano financeiro, que funciona em regime de repartição) e outros mais novos (plano previdenciário, que funciona em regime de capitalização), respectivamente, trata-se de um protecionismo (por parte de servidores públicos interessados) que embora permita a extinção gradativa do sistema antigo (em virtude dos óbitos dos segurados e seus dependentes), cria um novo sistema que, no futuro, também estará do mesmo modo ou pior que o outrora extinto.

Por outro lado, a assistência social deverá ser observada (Estado assistencialista), inclusive, na dicção do artigo 6º, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

> Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

Portanto, a previdência social continuará existindo, porém, sem a participação pecuniária dos entes federativos, os quais apenas exigirão, mediante lei(s), as contribuições previdenciárias (que continuarão sendo obrigatórias, nos termos da lei, até porque de natureza tributária), dentro de um novo e denominado <<sistema obrigatório de previdência social (geral e próprio) de caráter privado>>. De todo modo, manter-se-á o regime de previdência privada, facultativo, de caráter complementar e organizado de forma autônoma, a teor do que dispõe a norma do artigo 202 da CRFB/1988. Não obstante, àqueles que estiverem em estado de vulnerabilidade, o poder público continuará com a sua política pública assistencialista.

## 6. Referências


ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Análise da seguridade social 2022 – tabelas**. 23. ed. Brasília: ANFIP, 2023.

BRAGANÇA, Kerlly Huback. **Resumo de direito previdenciário**. 3. ed. Niterói: Impetus, 2006.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balanço Geral da União: demonstrações contábeis consolidadas da União – BGU 2023**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024.

_____. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS de 2023**. Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2023/secao-i-beneficios/subsecao-e-2013-beneficiarios-da-previdencia-social/apresentacao-beneficiariosPS]. Acesso em: 17.02.2025.

_____. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS de 2023/2024**. Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/copy_of_estatisticas-e-informacoes-dos-rpps]. Acesso em: 06.03.2025.

_____. Ministério da Previdência Social. **Relatório do Índice de Situação Previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social – ISP-RPPS de 2024**. Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/indice-de-situacao-previdenciaria/ISP_2024_Relatrio_ndice_de_Situao_Previdenciria_Revisado_29_11_2024.pdf]. Acesso em: 17.02.2025.

_____. Ministério da Previdência Social. **Relatório Gerencial de Previdência Complementar – RGPC atualizado até outubro de 2024**. Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/mais-informacoes/arquivos/rgpc_2024_2tri_24-10-16.pdf]. Acesso em: 17.02.2025.

_____. **Portal da legislação**. Disponível em: [http://www4.planalto.gov.br/legislacao/?msclkid=f58475b0b92111ec91c7df5470fec423]. Acesso em: 17.03.2025.

CABRAL, Nazaré da Costa, **Contribuições para a segurança social: natureza, aspectos de regime e de técnica e perspectivas de evolução num contexto de incerteza**. Coimbra, Almedina, 2010.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Reforma da previdência: uma oportunidade para o Brasil**. Disponível em: <http://goo.gl/zU2lik>. Acesso em: 19 jun. 2016.

NOGUEIRA, Narlon Gutierre. **O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado**. Brasília: MPS, 2012.

PASTOR, Jose Manuel Almansa, **Derecho de la seguridad social**, 7ª ed., Madrid, Tecnos, 1991, [s.p.].

RODRIGUES, Alexandre. **Cresce peso da previdência social nos gastos públicos**. Disponível em: <http://goo.gl/1Z0j9h>. Acesso em: 19 jun. 2016.

ROSANVALLON, Pierre, **A crise do Estado-providência**, Tradução de Joel Pimentel de Ulhôa, Goiânia, UFG; Brasília, UnB, 1997, Título original: La crise de l`État-providence.

SILVA, Filipe Carreira da, **O futuro do Estado Social**, Lisboa, FFMS, 2013.

TEIXEIRA, Denilson Victor Machado Teixeira. Previdência social: políticas públicas, crises e reformas – inclusão/efetivação social e sustentabilidade. *In*: MORAIS, Océlio de Jesús Carneiro de (Org.) **Transformações e desafios à efetividade dos direitos e garantias fundamentais**. São Paulo: LTr, p. 217-222, 2021.

VARELA, Raquel. (coord.) **A segurança social é sustentável. Trabalho, Estado e segurança social em Portugal**. Lisboa, Bertrand, 2013.

# Capítulo 16

# Ponderações contemporâneas sobre a função social do contrato de previdência complementar

Denise Tanaka dos Santos[543]

**Resumo:** A partir do debate sobre o sistema da seguridade social e seu tripé, ou seja, os subsistemas da saúde, da assistência social e da previdência, subdividida em previdência social, regime próprio e complementar, o presente artigo tem por objetivo discutir alguns aspectos contemporâneos sobre a função social do contrato de previdência privada, especialmente acerca dos contratos que regem essas relações jurídicas, e como o instituto da função social pode ser um instrumento hábil para a busca da efetividade dos direitos desse subsistema jurídico. Destaque-se que a escassa produção acadêmica sobre o tema justifica a importância deste trabalho. Assim, doravante por meio de investigação sistemática, fundamentado em pesquisa bibliográfica e documental, este estudo busca problematizar e identificar o que há disponível no ordenamento normativo brasileiro para identificar questões relevantes ao debate. Foi possível concluir que é viável uma solução, rumo a avanços, com a aplicação do instituto da função social no sistema da seguridade social e na subespécie da previdência complementar, que pode representar um mecanismo eficaz para a busca da efetividade dos direitos.

**Palavras-chave:** Contratos; Contrato de previdência complementar; Fontes do direito; Função social; Previdência complementar.

**Sumário:** Introdução. 1 Um Breve Incurso Histórico Sobre o Envelhecimento sem Crises. 2 As Fontes da Previdência Complementar. 2.1 O Contrato de Previdência Complementar. 3 A Função Social. 3.1 A Função Social do Contrato. 3.2 A Função Social do Contrato de Previdência Complementar. Considerações Finais. Referências.

[543] Pós-doutorado em Direito pela USAL. Pós-doutorado em Direito pela POSCOHR. Doutora em Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUCSP. Doutora em Direito das Relações Sociais pela PUCSP. Mestra em Direito das Relações Sociais pela PUCSP. Editora da Revista da DPU. Membra da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social – ABDSS. Defensora Pública Federal..

## Introdução

A seguridade social envolve a proteção social de grupos de pessoas humanas contra determinados riscos sociais, especialmente os relacionados com a sociedade do risco mundial, identificados por Ulrich Beck [544]. Isso é feito através de um sistema jurídico de valores, princípios e regras em níveis internacional e nacional. [545]

Em verdade, a seguridade social é um dos direitos conquistados pela pessoa humana e declarados em vários documentos internacionais.

Da mesma forma, é um instrumento pelo qual o Estado e a sociedade buscam a concretização do valor da justiça social.

No Brasil, a seguridade social é composta por três subsistemas: a previdência, dividida em previdência social, do regime próprio e previdência complementar; a saúde; e a assistência social.

É precisamente sobre essa última subespécie de previdência que passaremos a tratar: da previdência complementar ou também chamada de previdência privada.

A previdência privada é regida pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e especialmente pelas Leis Complementares ns.108 e 109/2001.

De acordo com essa Legislação, a previdência complementar pode ser aberta ou fechada. A previdência complementar aberta está disponível para qualquer pessoa e é operada por instituições financeiras, seguradoras, corretoras de investimentos e corretoras de seguro. A previdência complementar fechada é exclusiva para funcionários de uma empresa ou de um grupo de empresas, instituições e estatais.

A começar da discussão acerca do sistema da seguridade social e da sua subespécie em previdência complementar, este artigo discute aspectos atuais sobre a função social do contrato de previdência privada e como esse conceito pode garantir os direitos da pessoa humana.

No sistema de seguridade social existem três tipos de normas jurídicas: os valores, os princípios e as regras [546]. Os valores constitucionais na Ordem

[544] BECK, Ulrich. La sociedad del riesgo mundial: en busca de la sociedad perdida. Trad. Rosa S. Carbó. Barcelona: Paidós Ibérica, 2008.
[545] SANTOS, Denise Tanaka dos. As ações governamentais de assistência social: o contexto do artigo 204 da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 7.
[546] Paulo Bonavides, com relação aos três tipos de norma do universo jurídico, desenha a tríade normativa: fornece, por isso mesmo, os critérios e meios interpretativos de que se necessita para

Social estão no art. 193: "a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais." [547]

Assim, a função social do contrato de previdência complementar pode ser um instrumento hábil para a busca da efetividade dos direitos, dos valores do bem-estar e da justiça social.

Importante denotar que a falta de estudos acadêmicos sobre o tema justifica este estudo. Através de investigação sistemática, com pesquisa bibliográfica e documental, este aprendizado busca entender como o conceito de função social pode garantir os direitos no Brasil. Foi possível concluir que é viável um expediente, com alterações de paradigmas, na construção de avanços em como o instituto da função social pode ser um instrumento eficaz para a efetividade dos direitos da pessoa humana.

## 1. Um breve incurso histórico sobre o envelhecimento sem crises

Para compreender os pensamentos atuais relativos à função social do contrato de previdência complementar, é necessário delinear algumas linhas acerca de uma sintética análise histórica sobre o documento "Envelhecimento sem Crises", elaborado pelo Banco Mundial.[548]

Nessa perspectiva, vale a pena recordar que o fenômeno da previdência pode ser verificado também sob três pilares: a) básico ou social; b) complementar, ou seja, relativo à previdência privada; e c) livre.

---

um mais amplo acesso à tríade normativa – regra, princípio e valor – que tanta importância possui para penetrar e sondar o sentido e a direção que o Direito Constitucional toma tocante à aplicabilidade imediata de seus preceitos. BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 284.

[547] BRASIL, Planalto Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 set.2024.

[548] O Banco Mundial representa uma base numerária que viabiliza suprimentos financeiros e subsídios aos Estados com rendas baixa e média com o objetivo de avanços econômicos. Sua denominação, isto é, Banco Mundial, representa o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), ambas pertencentes às organizações internacionais, cujo domínio é do Grupo Banco Mundial . Esse Banco surgiu na Conferência de Bretton Woods, de 1944, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), sendo que seu presidente, em geral, é estadunidense. Vale recordar que Estados Unidos e Reino Unido foram os principais personagens nas negociações dessa Conferência, para que, com a concessão de empréstimos, demandar reformas políticas dos Estados favorecidos. Tanto o Banco Mundial quanto o FMI têm sede em Washington, DC. Impende destacar que a primeira cedência oficial fornecida foi para a França, em 1947. No início de seu trajeto, buscou apoiar a restauração europeia e ao longo dos períodos históricos, transformou seu foco nos Estados em desenvolvimento.

O Banco Mundial foi criado na década de 1940, na Conferência de Bretton Woods, para reconstruir os países no pós-Segunda Guerra Mundial e para promover o crescimento econômico dos países em desenvolvimento, com investimentos financeiros, e que essa instituição se consolidou como uma nova ordem mundial. Nessa perspectiva, o Banco Mundial se aproximou da política de Previdência Social nas décadas de 1980, 1990 e 2000.

Nessa medida, assevera Mirella Januário Magione que:

> A crise de endividamento dos países da América Latina, os ajustes estruturais, as reformas dos sistemas de repartição e o aumento da pobreza foram processos dinâmicos em que o Banco Mundial atuou. [549]

Nesse passo, como demonstrado, o Banco Mundial intensificou sua atuação na política de Previdência Social nas décadas de 1980, 1990 e 2000.

De início, na década de 1980, foi possível verificar a retomada do lucro, que transformou as relações entre capital e trabalho e, por conseguinte, a função das políticas sociais vindas dessa relação. Rompe-se aqui o ciclo das políticas universais, fundadas na vigência do Estado de Bem-Estar Social, e buscam-se soluções nas políticas pró-mercado, chamada de primeira geração de recomendações.

O Banco Mundial buscou conformar as economias latino-americanas ao novo ciclo de ajustes, ao impor condições para a ajuda financeira na crise de endividamento instaurada na década de 1980.

Para o Banco Mundial, a privatização da previdência social representava um componente no pacote dos ajustes estruturais que asseguraria, em curto prazo, a diminuição dos gastos e, em médio e longo prazo, o crescimento econômico. Entretanto, as medidas impostas aos países da América Latina não devolveram aos governos e à população os resultados prometidos.

A privatização da previdência não assegurou o aumento da poupança nacional e, muito menos, o aumento dos níveis de capitalização, resultados muito alardeados pelo Banco Mundial no documento "Envelhecimento sem Crises". Além disso, o duro jogo das políticas econômicas liberais atingiu principalmente as populações mais pobres. Foi necessário então que o Banco

[549] MAGIONI, Mirella Januário. O Banco Mundial e as reformas da Previdência Social na América Latina. Argumentum, Vitória (ES), v. 6, n.2, p.103-118, jul./dez. 2014.

Mundial apresentasse novas estratégias para conter os avanços da pobreza, fruto da própria atuação da instituição, ao direcionar a América Latina para o crescimento econômico.[550]

Já na década de 1990, foi formada uma nova ordem mundial produzida nos princípios neoliberais, os quais se transformaram na base conceitual das reformulações das ações do Banco Mundial, cujos princípios enfatizavam a liberalização econômica, o corte dos gastos sociais e a diminuição das funções do Estado no plano econômico e social.

Como resultado, houve uma negação das funções estatais formuladas pelos teóricos do neoliberalismo, que contrastava diametralmente com as conquistas em termos de políticas sociais operadas na Europa, durante a vigência do Estado de Bem-Estar Social, principalmente no campo do seguro social. [551]

Nesse período, a reorganização da previdência social era prioridade para o Banco Mundial, de forma que merecia um posicionamento mais enfático da instituição. Assim, no documento "Envelhecimento sem Crises", publicado em 1994, a instituição elencou uma série de problemas que apontavam para a necessidade de sua privatização, entre eles o aumento da expectativa de vida da população, as baixas taxas de poupança e a redução do coeficiente de dependência.

Registre-se ainda que, nessa década, houve uma mudança nos objetivos do Banco Mundial, em relação à década anterior, que permite chamá-la de segunda geração de recomendações.

O Banco Mundial continuava com sua função de conceder empréstimos setoriais, porém, no quesito políticas sociais, passou a priorizar a formação de um consenso na América Latina sobre a importância da privatização da previdência social. Através dessa lógica, a política social foi vista somente pelo aspecto do gasto social e não como um instrumento de aproximação com uma sociedade mais justa e solidária. [552]

---

[550] MAGIONI, Mirella Januário. O Banco Mundial e as reformas da Previdência Social na América Latina. Argumentum, Vitória (ES), v. 6, n.2, p.103-118, jul./dez. 2014.

[551] ILO, International Labour Organization. Banco Mundial. Envejecimentos in crisis: políticas para la proteccíon de los ancianos y la promoción del crescimiento. Washington: Banco Mundial, 1994. Disponível em: https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma994503283402676/41ILO_INST:41ILO_V1. Acesso em: 06 jan. 2023.

[552] ILO, International Labour Organization. Banco Mundial. Envejecimentos in crisis: políticas para la proteccíon de los ancianos y la promoción del crescimiento. Washington: Banco Mundial, 1994. Disponível em:

Essa avaliação guarda uma forte vinculação com as políticas de ajustes estruturais sistematizadas pelo Consenso de Washington, em 1989, e a privatização da previdência se torna a mera expressão dessa dinâmica.

Com relação às políticas de combate à pobreza, esse objetivo não foi tratado com prioridade no documento "Envelhecimento sem Crises". O principal objetivo foi o fomento da capitalização, com preferências pela administração do setor privado.

Havia no posicionamento do Banco Mundial um teor de inflexibilidade com relação à função do Estado nas políticas sociais que procurava limitar ao máximo sua atuação

Finalmente, na década de 2000, o Banco Mundial passou a adotar um conceito de pobreza que vai além da dimensão convencional da desigualdade de renda. A instituição agregou conceitos como saúde, mortalidade, educação, segurança e capital humano, que provocou uma mudança nos instrumentos através dos quais a pobreza seria combatida. Considerando-se essa ótica, a pobreza persiste, porque os governos, até o momento, não investiram suficientemente nas populações mais pobres e necessitadas.[553]

Nessa etapa, chamada de terceira geração de recomendações, o Banco Mundial recrutou uma participação maior do Estado, que antes foi condenada pela ortodoxia neoliberal. Porém, esse pilar não significou uma mudança radical em favor da adoção de políticas mais universais de bem-estar social, mas se assentou sobre políticas de saúde básica, educação para as crianças e educação profissional para os jovens.

A grande novidade foi a introdução de um pilar básico, inexistente no documento de 1994, e dirigido aos que não podem prover suas aposentadorias por contribuição, seja em sistemas públicos ou privados.

Ressalta-se que a pobreza, até meados da década de 1990, não era o foco principal dos programas e projetos do Banco Mundial. Existia uma preocupação global com o crescimento da pobreza, mas esse não era alvo de ações sistematizadas, como aconteceu a partir do final da década de 1990 e nos

https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma994503283402676/41ILO_INST:41ILO_V1. Acesso em: 06 jan. 2023.

[553] BANCO MUNDIAL. Reducción de la pobreza: círculos virtuosos y círculos viciosos. Washington: Oxford University Press, 2006.

anos 2000. São os ajustes sofrendo ajustes dentro da realidade em processo que o Banco Mundial atua. [554]

Tal dinâmica traz em seu bojo uma estratégia ainda mais importante adotada pelo Banco Mundial que diz respeito ao fortalecimento e apoio dos projetos nacionais. Essa adesão concorre para qualificar e solidificar a influência do Banco Mundial sobre as nações. O papel de apoiador é mais justo e mais leve do que o papel de credor internacional. [555]

Por essas razões, destacaram-se três gerações de recomendações, não no sentido de reduzir três décadas a períodos bem-marcados, em que termina uma fase e começa outra, mas com o intuito de apontar as principais mudanças econômicas, sociais e políticas em cada período que impactaram nas ações do Banco Mundial sobre as reformas da previdência social.

Por fim, foram apontados os determinantes que fizeram com que o Banco Mundial se afastasse do ideário de privatização, como um modelo único para a América Latina, e se aproximasse, cada vez mais, de um modelo de reforma mais gradual. O objetivo, pelo menos no discurso, consistia em abarcar as especificidades de cada país, porém, na prática, o intuito principal residia, mais uma vez, em legitimar suas práticas junto aos governos.[556]

## 2. As Fontes da Previdência Complementar

Para se investigar as noções atuais relativas à função social do contrato de previdência complementar, passa-se à verificação do significado de fonte que, em geral, se refere à origem, causa ou procedência.

No que se refere às fontes materiais, Miguel Reale ensina que lei surgirá das razões, dos motivos lógicos ou morais que guiarão o legislador na sua tarefa, não sendo outra coisa senão o estudo dos motivos éticos ou dos fatos que condicionam o aparecimento e as transformações das regras de direito. Em outra medida, as fontes formais referem-se às normas jurídicas positivadas. [557]

A discussão existente entre a dicotomia de fonte formal e de fonte material evidencia questões de legitimação do direito, de uma fundamentação

[554] MAGIONI, Mirella Januário. O Banco Mundial e as reformas da Previdência Social na América Latina. Argumentum, Vitória (ES), v. 6, n.2, p.103-118, jul./dez. 2014.
[555] MAGIONI, Mirella Januário. O Banco Mundial e as reformas da Previdência Social na América Latina. Argumentum, Vitória (ES), v. 6, n.2, p.103-118, jul./dez. 2014.
[556] MAGIONI, Mirella Januário. O Banco Mundial e as reformas da Previdência Social na América Latina. Argumentum, Vitória (ES), v. 6, n.2, p.103-118, jul./dez. 2014.
[557] REALE, Miguel. O direito como experiência: introdução à epistemologia jurídica. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 172-173.

sobre a ordem, o que significa dizer, para Tércio Sampaio Ferraz Júnior, que "por vezes, um direito tem uma fonte formal reconhecida uma lei, por exemplo, mas não expressa convenientemente sua fonte materiais, que seria espúria". Nesse caso, poderia haver uma lei que formalizasse um desvalor, algo que contrariasse o espírito do povo.[558]

Diante dessas questões, bem como com a evolução da sociedade e da complexidade das relações sociais, explica Reale que há a superação da diferença entre fonte material e fonte formal, especialmente em confronto com o modelo jurídico:

> Não há como saber o significado de fonte formal (liga-se à produção, emanação de comandos jurídicos vinculados à vontade do legislador), sem conhecer a fonte material (o complexo de causas e motivos determinantes do aparecimento das normas de direito). Fonte jurídica é retrospectiva; modelo, prospectivo.[559]

Reale afirma que, no plano da vigência, só a lei é fonte formal nos países romanísticos, porque outras têm validade secundária, de adequação ou conformidade à lei; mas no plano da experiência jurídica concreta, de forma tardia, o modelo legal é a consagração formal do modelo jurisdicional, costumeiro, dogmático ou negocial. Na manipulação de um modelo jurídico, torna-se necessário recorrer a outros, para interpretá-lo e aplicá-lo. São os modelos dogmáticos que decidem o caminho a seguir, com soluções mais adequadas. [560]

A partir desses fundamentos teóricos, notadamente no que tange ao tema deste trabalho acerca da função social do contrato de previdência complementar, abordam-se as fontes axiológicas da previdência complementar dispostas no Título VII, da Ordem Social, Capítulo I, art. 193, da Constituição Federal de 1988: o primado do trabalho, o bem-estar e a justiça social, art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.[561]

---

[558] FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio, Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 225.
[559] REALE, Miguel. O direito como experiência: introdução à epistemologia jurídica. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 172-173.
[560] REALE, Miguel. O direito como experiência: introdução à epistemologia jurídica. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 172-173.
[561] BRASIL, Planalto Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 set.2024.

Em verdade, essas fontes valorativas, na visão de Wagner Balera, são vetores que conduzem o tema para um único campo exegético.

> Esses axiomas fundamentais – bem-estar e justiça – representam o centro de gravidade de todo o sistema constitucional no campo social. É como se o direito positivo só pudesse ter vigência, com o advento da Constituição de 1988, quando fosse expressão de tais valores. [562]

A Constituição Federal vigente pode ser considerada a norma fundamental do ordenamento jurídico, ápice da pirâmide normativa, e determina, entre outros, os valores e princípios que regem notadamente a previdência complementar, e as competências, como a seguir demonstradas:

> a) a competência privativa da União para legislar sobre seguridade social, no art. 22 Compete privativamente à União legislar sobre: XXIII - seguridade social;
> b) a competência concorrente legislativa da União, dos Estados e do Distrito Federal, sobre a previdência social, no art. 24, XII, da Constituição Federal, sobre previdência social, proteção e defesa da saúde. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;
> c) a competência material da União está expressa no art. 202, *caput*, no art.192, *caput* e 21, VIII, da Carta.[563]

Além desse aspecto, cumpre assinalar que o sistema financeiro nacional, art. 192, CF/88, é estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Nessa linha, é de ser relevado o art. 202, da CF/88, que trata do regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo,

[562] BALERA, Wagner. Noções Preliminares de Direito Previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 17.
[563] BRASIL, Planalto Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 set.2024.

baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. [564]

Com fundamento nesse artigo, são considerados elementos essenciais do contrato de previdência privada: a facultatividade; o caráter complementar; autonomia em relação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e constituição de reservas.

Assim, é possível notar que a matéria sobre previdência complementar será regulada por lei complementar e a referente à matéria de previdência social será regulamentada por lei ordinária.

Não obstante, a Carta Magna de 1988 aborda a lei complementar que é tratada no *caput* do art. 202, com as alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais 20/1998 e 103/2019. [565]

Quanto à matéria da competência material da União que consta no artigo 21, VIII, CF/88: "compete à União fiscalizar as operações de seguros e de previdência privada: VIII - administrar as reservas cambiais do País e

[564] BRASIL, Planalto Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil 03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 set.2024.

[565] Art. 202, § 1°, CF/88 A lei complementar de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos § 2° As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei § 3º É vedado o aporte de recursos a entidade de previdência privada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades públicas, salvo na qualidade de patrocinador, situação na qual, em hipótese alguma, sua contribuição normal poderá exceder a do segurado. § 4º Lei complementar disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadores de planos de benefícios previdenciários, e as entidades de previdência complementar. § 5º A lei complementar de que trata o § 4º aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de planos de benefícios em entidades de previdência complementar. § 6º Lei complementar estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência complementar instituídas pelos patrocinadores de que trata o § 4º e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação. BRASIL, Planalto Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 set.2024. BRASIL, Planalto Emenda Constitucional 20/1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm#art1 Acesso em: 21 set.2024. BRASIL, Planalto Emenda Constitucional 103/2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil 03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 21 set.2024.

fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada". [566]

Por conseguinte, é lícito asseverar que entre essas fontes da previdência complementar, além da Constituição Federal de 1988, há emendas constitucionais [567]; leis complementares [568]; leis ordinárias [569]; o contrato [570]; o

[566] BRASIL, Planalto Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 set.2024.

[567] No que se refere à previdência complementar, houve especialmente a reforma previdenciária elaborada pela Emenda Constitucional n. 20, de 28/12/98, que alterou o *caput* do art. 202 da Carta, bem como os parágrafos 1º e 2º, e adicionou parágrafos, bem como a recente reforma previdenciária trazida pela Emenda Constitucional n. 103/2019, notadamente no art. 33 desta emenda de 2019: Até que seja disciplinada a relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e entidades abertas de previdência complementar na forma do disposto nos parágrafos 4º e 5º do art. 202 da CF/88, somente entidades fechadas de previdência complementar estão autorizadas a administrar planos de benefícios patrocinados pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente.

[568] Na previdência complementar há a Lei Complementar n. 108/2001, que trata da relação entre entes estatais, como patrocinadoras de entidades fechadas; e a Lei Complementar n. 109, de 29 de maio de 2001, que dispõe sobre o regime de Previdência Complementar e determina: Art. 1º O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, é facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício, nos termos do caput do art. 202 da Constituição Federal, observado o disposto nesta Lei Complementar.

[569] A lei ordinária é estudada na previdência complementar, inclusive pela característica da contratualidade, contida no art. 202, *caput,* da Constituição Federal. Nesse esteio, cumpre frisar a Lei 10.406/02, o Código Civil brasileiro, que trata do tema das obrigações e dos contratos. Além desse Código, aos que entendem haver relação de consumo para as entidades abertas, aplica-se a Lei 8.078/90, o Código de Defesa do Consumidor.

[570] Nos termos do art. 202 da Constituição Federal já demonstrado, há uma característica da previdência complementar que é a contratualidade que se refere ao tema das Obrigações.

estatuto [571]; o regulamento [572]; o convênio de adesão [573], e, por fim, o plano de benefícios [574]. A partir dessas anotações, passa-se à verificação dos contratos.

## 2.1 O contrato de previdência complementar

Este trabalho analisa a função social do contrato de previdência complementar na contemporaneidade, partindo de uma breve verificação das obrigações e contratos, na seara do direito civil.

Washington de Barros Monteiro traz um conceito de obrigação como a relação jurídica, de caráter transitório, estabelecida entre devedor e credor, e cujo objeto consiste numa prestação pessoal econômica, positiva ou negativa,

[571] O estatuto corresponde à certidão de nascimento da entidade. Nesses termos, estatuir significa lançar status jurídico à pessoa jurídica. Assim, o estatuto não traz direitos e obrigações, uma vez que tais direitos e obrigações das partes contratantes constam no regulamento. O modelo negocial é acordado no regulamento e o estatuto estabelece quem faz o regulamento.

[572] O regulamento, conforme já apresentado, traz os direitos e obrigações das partes contratantes. O modelo negocial é acordado no regulamento e o estatuto estabelece quem faz o regulamento. A Lei Complementar n. 109/01, em seu art. 10, determina que devem constar nos regulamentos tanto das entidades fechadas, quanto das entidades abertas de previdência complementar os seguintes requisitos: Deverão constar dos regulamentos dos planos de benefícios, das propostas de inscrição e dos certificados de participantes condições mínimas a serem fixadas pelo órgão regulador e fiscalizador.

[573] O convênio de adesão corresponde a uma espécie de contrato de adesão, tendo em vista que quem adere ao plano é quem solicitou a realização desse plano, como o patrocinador ou o instituidor e a entidade. Entretanto, vale sublinhar que esse convênio difere do contrato de adesão constante na lei civil. Neste, o sujeito adere ao contrato, já na previdência privada não, pois ele consta em lei. Assim, tanto os sujeitos, quanto o objeto estão inseridos no convênio de adesão, como um documento de adesão, na entidade fechada, como um certificado a um direito em um negócio jurídico complexo.

[574] O plano de benefícios é objeto da Lei Complementar n. 109/01, da forma a ser citada nas disposições comuns da referida legislação, nos arts. 2º, 6º, 7º, 10 e 12: O regime de previdência complementar é operado por entidades de previdência complementar que têm por objetivo principal instituir e executar planos de benefícios de caráter previdenciário, na forma desta Lei Complementar. As entidades de previdência complementar somente poderão instituir e operar planos de benefícios para os quais tenham autorização específica, segundo as normas aprovadas pelo órgão regulador e fiscalizador, conforme disposto nesta Lei Complementar. Os planos de benefícios atenderão a padrões mínimos fixados pelo órgão regulador e fiscalizador, com o objetivo de assegurar transparência, solvência, liquidez e equilíbrio econômico-financeiro e atuarial. O órgão regulador e fiscalizador normatizará planos de benefícios nas modalidades de benefício definido, contribuição definida e contribuição variável, bem como outras formas de planos de benefícios que reflitam a evolução técnica e possibilitem flexibilidade ao regime de previdência complementar. Deverão constar dos regulamentos dos planos de benefícios, das propostas de inscrição e dos certificados de participantes condições mínimas a serem fixadas pelo órgão regulador e fiscalizador. Na divulgação dos planos de benefícios, não poderão ser incluídas informações diferentes das que figurem nos documentos referidos neste artigo. Os planos de previdência privada são objeto de estudo tanto para as entidades fechadas, quanto para as entidades abertas.

devida pelo primeiro ao segundo, garantindo-lhe o adimplemento através de seu patrimônio. [575]

As Institutas de Gaio (161 d. C.), obra introdutória às instituições jurídicas romanas classificou as fontes das obrigações em: contrato, quase-contrato, delito e quase-delito.[576] Inobstante isso, segundo uma classificação moderna, há a fonte imediata, retratada pela lei, e a fonte mediata, representada pelos atos jurídicos negociais, como o contrato, os atos jurídicos não negociais e os atos ilícitos.

O estudo abrange a evolução histórica do contrato ao contrato, desde o direito romano até sua concepção moderna como contrato de adesão, considerando a influência do Iluminismo francês e do racionalismo.

Nesse âmbito, cumpre consignar a dignidade da pessoa humana e o processo de solidarização social, trazendo à tona a modernidade e o contrato de adesão.

Além do valor fundamental da dignidade da pessoa humana, aponta-se o princípio da função social do contrato, a boa-fé e o equilíbrio entre o contrato de massa em face da pessoa.

Pablo Gagliano conceitua o contrato como um negócio jurídico por meio do qual as partes declarantes, limitadas pelos princípios da função social e da boa-fé objetiva, autodisciplinam os efeitos patrimoniais que pretendem atingir, segundo a autonomia de suas próprias vontades. [577]

Assim, nos termos desse conceito apresentado, é de se frisar brevemente os princípios acima mencionados:

a) Função social, destacada, entre outros, nos enunciados da Jornada de Direito Civil:

> Jornada 23 – a função social do contrato, prevista no art. 421 do CC, não elimina o princípio da autonomia contratual, mas atenua ou reduz o alcance desse princípio, quando presentes interesses metaindividuais ou interesse individual relativo à dignidade da

[575] MONTEIRO, Washington de Barros. Curso de Direito Civil: Direito das Obrigações, v. 4, São Paulo: Saraiva, 1997, p.8.
[576] BERGER, Adolph. Encyclopedic Dictionary of Roman Law. The American Philosophical Society. September 1953. p 504
[577] GAGLIANO, Pablo Stolze. Novo Curso de Direito Civil – Contratos – v. 4, 5ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 45-49.

> pessoa humana. Há, portanto, um dever principal e há deveres anexos, como a ética e a socialidade.[578]

b) Eticidade: há a boa-fé subjetiva e a boa-fé objetiva.[579] A função desta é subdividida em função interpretativa (art. 113 do CC/02), função limitadora do exercício de direitos subjetivos e função criadora de deveres.

Conclui-se, portanto, que a previdência complementar tem natureza essencialmente contratual.

Um aspecto relevante da natureza contratual da previdência complementar é a sua relação com o contrato de trabalho. Nos termos do art. 202, § 2°, da Constituição Federal:

> As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes, assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes, nos termos da lei. [580]

No mesmo sentido, o art. 68, da Lei Complementar n. 109/01.

> As contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstos nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência complementar não integram o contrato de trabalho dos participantes**,** assim como, à exceção dos benefícios concedidos, não integram a remuneração dos participantes. [581]

Consoante o texto constitucional e infraconstitucional, depreende-se que as contribuições do empregador, os benefícios e as condições contratuais previstas nos estatutos, regulamentos e planos de benefícios das entidades de previdência privada não integram o contrato de trabalho dos participantes.

Outro ponto de destaque recai sobre o conceito de contrato de previdência complementar de Arnaldo Wald:

---

[578] CJF Enunciados. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/669 Acesso em 22 set. 2024.
[579] Art. 422, CC/02. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.
[580] BRASIL, Planalto Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 set.2024.
[581] BRASIL, Planalto Lei complementar 109/ 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm Acesso em: 22 set.2024.

> O contrato previdenciário é o contrato pelo qual uma pessoa determinada participante se obriga a pagar contribuições periódicas a uma entidade de previdência privada, aberta ou fechada, que, por sua vez, se compromete a conceder benefícios previdenciários ao próprio participante ou aos seus beneficiários, na medida em que forem sendo cumpridas as condições estabelecidas no regulamento do plano de benefícios aprovado pelo órgão competente. [582]

Além do conceito apresentado, são registradas as particularidades do contrato de previdência complementar: a) negócio jurídico bilateral; b) modalidade mista: apesar da legislação específica, aplicam-se normas gerais, bem como normas especiais de outras modalidades. Ele usa regulamentação e estrutura de contratos nominados, mas há fusão de diversos moldes, sem ser atípico; c) solene; d) oneroso; e) aleatórios; f) execução diferida ou de trato sucessivo; g) de boa-fé; h) consensuais; i) ditado.

Não se pode perder de vista ainda outro ponto de evidência, retratado pelo contrato de adesão.

Enquanto para parte da doutrina o contrato de previdência complementar não é contrato de adesão, pois representa um novo conceito de contrato, no qual se pode discutir o seu conteúdo; para outro componente doutrinário, sustenta-se que o contrato de previdência privada tem característica de contrato de adesão, uma vez que as cláusulas são aprovadas pela autoridade competente do órgão regulador e fiscalizador sem que o participante possa discuti-las ou modificá-las, tendo em vista sua natureza financeira, matemática e atuarial.

De maneira equivalente, a jurisprudência:

> EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 29.09.2023. PREVIDÊNCIA PRIVADA. FUNCEF. COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA PROPORCIONAL. CÁLCULO DO BENEFÍCIO DIFERENCIADO ENTRE HOMENS E MULHERES. CONTRATO DE ADESÃO. ART. 5º, I, DA CF. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. RE-RG 639.138. TEMA 452 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. 1. O acordão recorrido encontra-se em harmonia com a jurisprudência do

[582] WALD, Arnoldo. Curso de Direito Civil Brasileiro. Obrigações e Contratos, 13ªed, São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1998.

> Supremo Tribunal Federal, firmada no âmbito da sistemática da repercussão geral (RE-RG 639.138, Tema 452), no sentido de que "é inconstitucional, por violação ao princípio da isonomia (art. 5º, I, da Constituição da República), cláusula de contrato de previdência complementar que, ao prever regras distintas entre homens e mulheres para cálculo e concessão de complementação de aposentadoria, estabelece valor inferior do benefício para as mulheres, tendo em conta o seu menor tempo de contribuição". 2. Agravo regimental a que se nega provimento. Majorados os honorários advocatícios em ¼ (um quarto), nos termos do art. 85, § 11, do CPC, devendo ser observados os §§ 2º e 3º do mesmo dispositivo. ARE 1427148 AgR / RS - RIO GRANDE DO SUL AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. EDSON FACHIN Julgamento: 18/03/2024 Publicação: 22/03/2024 Órgão julgador: Segunda Turma.[583]

Na Decisão do Tema 452 da sistemática da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal fundamentou-se na LC 109/2001, destacando que a referida lei estabelece ainda que contratação dos planos de previdência complementar ocorre de forma voluntária, por meio de contrato de adesão (arts. 13 e 16, § 2º, da LC 109/2001):

> A mencionada Lei Complementar 109/2001 subdivide as entidades de previdência privada complementar em entidades abertas (art. 36) e entidades fechadas (art. 31), da seguinte forma: (...) A referida lei estabelece ainda que contratação dos planos de previdência complementar ocorre de forma voluntária, por meio de contrato de adesão (arts. 13 e 16, § 2º, da LC 109/2001) e sua operação se dá pelo regime financeiro de capitalização das reservas, que é obrigatório para os benefícios de pagamento em prestações que sejam programadas e continuadas (art. 18, § 1º, da LC 109/2001).[584]

É importante observar que, devido à longa duração desses contratos, nem todos os fatos e condições futuras podem ser previstos no regulamento, estatuto e contrato. A ciência atuarial cria uma técnica para flexibilização e renegociação de condições não previstas.

---

583 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur499078/false Acesso em: 6 out.2024.

584 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347965393&ext=.pdf Acesso em: 6 out.2024.

Ilustra-se que o título da faculdade de agir dos instituidores e participantes renova-se constantemente: a formação de vontade pode mudar no curso, mesmo se houver produção de efeitos, que para uns configuram a obrigação total. Assim, podem-se modificar os critérios da adesão, tanto quanto ao objeto, quanto ao modo de exercício.

No que tange às modificações, segundo o teor legislativo: a) são permitidas alterações, pois os elementos pré-jurídicos do direito previdenciário são dinâmicos e a evolução da técnica protetiva exige permanente adaptações; b) mudar o cálculo do pecúlio é medida saneadora, justa e sensata, pelo equilíbrio do plano.

Da mesma forma, admite-se alteração de cláusulas, que diminuem direito de participantes, como adaptações às premissas dinâmicas do plano. À guisa de exemplo, o déficit ou superávit, para equilíbrio atuarial e financeiro, avanços médicos, tecnologia e portabilidade.

Observe-se a LC 109/01, art. 18:

> O plano de custeio, com periodicidade mínima anual, estabelecerá o nível de contribuição necessário à constituição das reservas garantidoras de benefícios, fundos, provisões e à cobertura das demais despesas, em conformidade com os critérios fixados pelo órgão regulador e fiscalizador. § 2º Observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, o cálculo das reservas técnicas atenderá às peculiaridades de cada plano de benefícios e deverá estar expresso em nota técnica atuarial, de apresentação obrigatória, incluindo as hipóteses utilizadas, que deverão guardar relação com as características da massa e da atividade desenvolvida pelo patrocinador ou instituidor. [585]

Tenha-se presente que essas alterações podem decorrer do desequilíbrio do plano. Esse desequilíbrio pode ser bom, com o incremento dos valores constantes, ou mal, com a diminuição desses valores. Nesse esteio, a longevidade pode não ser prevista pelo atuário e as alterações podem mudar o plano.

Por fim, no trato da característica contratual da previdência privada, estudam-se os prazos. Conforme a LC 109/01, art. 75, sem prejuízo do benefício, prescreve em cinco anos o direito às prestações não pagas nem reclamadas na época própria, resguardados os direitos dos menores

[585] BRASIL, Planalto Lei complementar 109/ 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm Acesso em: 22 set.2024.

dependentes, dos incapazes ou dos ausentes, na forma do Código Civil. Dessa forma, os participantes têm prazo de cinco anos para reclamar sobre o cálculo da renda mensal vitalícia. [586]

## 3. A função social

Com o intuito de desenvolver o assunto deste artigo sobre as ponderações contemporâneas da função social do contrato de previdência complementar, passa-se ao exame da função social.

Pretende-se abordar a função social nos limites de seu conceito, conforme os ditames da Constituição Federal de 1988, do Código Civil de 2002, da Lei Complementar 109/2001, e da função social da norma e da função social da propriedade.

Inicialmente, é interessante frisar a definição de função. Esse termo tem duas significações fundamentais: a) operação, nesse significado o termo corresponde à palavra grega "argon", como empregada por Platão, quando diz que a função dos olhos é ver, a função dos ouvidos é ouvir. Função, nesse sentido, seria aquilo que a coisa faz melhor do que as outras coisas. Aristóteles emprega esses termos com o mesmo sentido quando, em "Ética a Nicômaco", procura descobrir qual é a função ou a operação própria do homem como ser racional. Além disso, insiste no caráter finalista e realizador da função: a função é o fim e o ato é a função; b) relação, no final do século XVI, um grupo de matemáticos de Leibniz inferiu o conceito matemático de função. Em geral, trata-se de uma regra que une as variações de certo termo ou grupo de termos. [587]

Já a função jurídica, segundo Fábio Konder Comparato, refere-se ao diagnóstico institucional do direito. Usa-se do termo função para designar a finalidade legal de um instituto jurídico, que também pode ser tomada num sentido mais abstrato, como atividade dirigida a um fim e a um comportamento. Dessa maneira, função social diz respeito a funções que devem ser desempenhadas em benefício da coletividade. [588]

Maria Helena Diniz, por sua vez, afirma que ciência é um complexo de enunciados verdadeiros, rigorosamente fundados e demonstrados, com um

[586] BRASIL, Planalto Lei complementar 109/ 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm Acesso em: 22 set.2024.
[587] ABBAGNANO, Nicola. Dicionário de Filosofia. Trad. Alfredo Bossi. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 548-549.
[588] COMPARATO, Fábio Konder. Estado, empresa e função social. In.: Revista dos Tribunais. São Paulo: RT, v. 732, p. 38-46, out. 1996.

sentido limitado, dirigido a um determinado objeto. Ciência jurídica trata do conhecimento do direito governado por um método, que fixa as bases da sua sistematização. [589]

Em sentido semelhante, Tércio Sampaio Ferraz Junior pondera que, para a ciência jurídica na era moderna, o jurista, ao construir os sistemas normativos, passa a ser a teoria para o estabelecimento da paz, a paz do bem-estar social para a manutenção da paz e da vida mais agradável possível dando ao direito um sentido instrumental. [590]

Por fim, para Norberto Bobbio, a função promocional do direito suplanta a disparidade entre a teoria geral do direito como é e a mesma teoria como deveria ser, em um universo social em constante movimento. Essa função trata de sanções positivas, de incentivos, cuja finalidade é promover a realização de atos socialmente desejáveis. [591]

Nesse caminho, passa-se da estrutura à função. Em consonância com Hans Kelsen, o direito é uma técnica específica de organização social; há um quadro estrutural, com técnicas de organização, adicionados a meios coercitivos negativos.[592] Por outra ótica, para Norberto Bobbio, o direito não é apenas um meio adequado para qualquer fim, mas tem, ele mesmo, um fim próprio e específico. [593]

E continua Bobbio fazendo uma ponderação: a teoria do direito, com Kelsen, seguiu sugestões estruturalistas, isto é, preocupou-se muito mais em saber "como o direito é feito" do que "para que o direito serve". A consequência disso foi que a análise estrutural foi levada muito mais a fundo do que a análise funcional. [594]

Nesse quadrante da estrutura à função: a) estrutura é construção da ordem sistemática, diversa do fundamento da norma; por outro lado, função é utilidade, para que serve o direito. Na estrutura de Kelsen não importa o

[589] DINIZ, Maria Helena. A ciência jurídica**.** 7ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1-12.
[590] FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 68-69.
[591] BOBBIO, Norberto. Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, SP: Manole, 2007. P. 19-24.
[592] KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. Trad. João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 33-37.
[593] BOBBIO, Norberto. Da estrutura à função. Novos estudos de teoria do direito. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, São Paulo: Manole, 2007, p. 33-41.
[594] BOBBIO, Norberto. Da estrutura à função. Novos estudos de teoria do direito. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, São Paulo: Manole, 2007, p. 53.

conteúdo da lei ou para que serve a lei, só se obedece à forma. Estudar o conteúdo é vencer a estrutura de validade e de vigência. [595]

É preciso desconstruir a perspectiva estruturalista para compreender a teoria funcionalista, ou seja: para que serve o contrato? Qual é a modificação do contrato na vida do contratante? O que muda? Direito é instrumento de transformação da realidade. Qual é a função do organismo? A função respiratória não se interessa pelo como. É para quê? Qual a sua finalidade? Significa dizer: a finalidade da função respiratória é viver.

Em seguida, em síntese, processa-se a função social da propriedade. A Constituição Federal de 1988 dispõe que ela é apresentada como imposição do dever positivo de uma adequada utilização dos bens, em proveito da comunidade. [596]

É sabido que o conceito constitucional de propriedade lato sensu é bem mais amplo do que o conceito tradicional do direito civil stricto sensu, pois incluem-se na proteção constitucional da propriedade os bens patrimoniais sobre os quais os titulares não exercem direito real algum, no preciso sentido técnico do termo, como as pensões devidas pelo Estado ou as contas bancárias de depósito.

A função social da propriedade está prevista também no Código Civil (CC/02), no art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. [597]

Nota-se que a estrutura da propriedade no artigo 1.228 do CC/02 demonstra a discrepância entre a propriedade no novo CC/2002 e no anterior, de 1916. Partiu-se uma visão liberal e individualista para um ideal social e humanista. Percebe-se que a propriedade deve estar com uma face voltada para o indivíduo e outra voltada para a sociedade. Busca-se um equilíbrio entre o direito do proprietário e sua responsabilidade com o todo

[595] BOBBIO, Norberto. Da estrutura à função. Novos estudos de teoria do direito. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, São Paulo: Manole, 2007, p. 53.
[596] Art. 5º, inc. XXIII; Art. 170, inc. III; Art. 182, par. 2º; Art. 185, par. único; Art. 186, caput. BRASIL, Planalto Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 set.2024.
[597] § 1 º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. BRASIL, Planalto, Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm Acesso em: 7 out.2024.

social. Desse modo, a socialidade é reconhecida pelo forte valor normativo que as normas sociais emanam.

## 3.1 A função social do contrato

Objetivando o reconhecimento das ponderações contemporâneas da função social do contrato de previdência complementar, transfere-se à função social do contrato.

Miguel Reale indica os dispositivos constitucionais, incisos XXII a XXIII, do art. 5º, os quais salvaguardam o direito de propriedade, que atenderá a sua função social. Nessa medida, a realização da função social da propriedade somente se dará se igual princípio for estendido aos contratos, cuja conclusão e exercício interessam não apenas às partes envolvidas, mas a toda a coletividade. Esse plano transindividual tem levado alguns intérpretes a temer que, com isso, haja uma diminuição de garantia para os contratantes.[598]

Para Reale, esse receio não é válido, pois a nova Lei Civil não conflita com a pacta sunt servanda, que continua a ser o fundamento primeiro das obrigações contratuais. O CC/02 veio reforçar ainda mais essa obrigação, ao estabelecer, no art. 422, que os contratantes são obrigados a guardar os princípios de probidade e boa-fé. Assim, o princípio condicionador de todo o processo hermenêutico trata da liberdade de contratar, que só pode ser exercida de acordo os fins sociais do contrato com boa-fé e probidade.[599]

Outro aspecto importante para o estudo do tema deste trabalho sobre a função social do contrato de previdência complementar é a função do negócio jurídico. Trata-se de um elemento novo que a autonomia privada procura introduzir na situação preexistente que exige uma justificação objetiva. Nesses parâmetros, examina-se a estrutura, a forma e o conteúdo do negócio. Ocorre que, nesse caso, pode resultar mais frutuoso estudar a função, isto é, o porquê. Essa função se denomina a "causa", ou seja, a razão do negócio. [600]

Emiliano Betti entende que causa não tem sentido prático, mas teleológico e deontológico. Tais como os direitos subjetivos, os poderes de autonomia não devem ser exercidos em oposição à função social; o instrumento da autonomia privada, colocado à disposição das pessoas, não deve ser

[598] REALE, Miguel. Função social do contrato. Disponível em: https://www.miguelreale.com.br/artigos/funsoccont.htm. Acesso em: 22 ago.2023.
[599] REALE, Miguel. Função social do contrato. Disponível em: https://www.miguelreale.com.br/artigos/funsoccont.htm. Acesso em: 22 ago.2023.
[600] BETTI, Emiliano. Teoria geral do negócio jurídico. Trad. Servanda Editora. Campinas, São Paulo: Servanda Editora, 2008, p. 251.

desviado de sua finalidade. Como se percebe, a causa do negócio jurídico é a função social. Em última análise, deve haver um interesse objetivo e plausível, isto é, socialmente apreciável e controlável, pelo menos de caráter ideal e de conteúdo moral, na mudança da situação existente, e em particular na atribuição patrimonial. [601]

Não se pode olvidar que Betti designa que a causa ou razão do negócio se identifica com a função econômico-social de todo o negócio. A causa é, em resumo, a função social da autonomia privada e interesse é a dignidade da pessoa humana. [602]

Em concordância com Flávio Tartuce, a função social dos contratos é matéria de ordem pública, espécie do gênero função social da propriedade em sentido amplo. É um princípio contratual, de ordem pública, pelo qual o contrato deve ser, necessariamente, visualizado e interpretado de acordo com o contexto da sociedade. À luz da personalização e constitucionalização do Direito Civil, pode-se afirmar que a verdadeira função social do contrato não é a segurança jurídica, mas sim atender aos interesses da pessoa humana. [603]

Cumpre examinar também que a liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato e que nenhuma disposição prevalecerá se contrariar a função social, em consonância com os arts. 421 e 2025, do CC/02, lembrando que a previdência complementar tem legislação própria que rege a matéria:

> Art. 421. A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato.
> Art. 2.035. Parágrafo único. Nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos. [604]

Ocorre que, inobstante essas determinações, a Lei n. 13.874, de 2019, chamada de Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (DDLE), trouxe alterações no art. 421, do CC/02:

---

[601] BETTI, Emiliano. Teoria geral do negócio jurídico. Trad. Servanda Editora. Campinas, São Paulo: Servanda Editora, 2008, p. 252-255.
[602] BETTI, Emiliano. Teoria geral do negócio jurídico. Trad. Servanda Editora. Campinas, São Paulo: Servanda Editora, 2008, p. 264.
[603] TARTUCE, Flávio. Direito Civil, v. 3, teoria geral dos contratos em espécie, 3ª ed., São Paulo: Método, 2008, p. 87.
[604] BRASIL, Planalto, Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm Acesso em: 7 out.2024.

> Parágrafo único. Nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual.
> Art. 421-A. Os contratos civis e empresariais presumem-se paritários e simétricos até a presença de elementos concretos que justifiquem o afastamento dessa presunção, ressalvados os regimes jurídicos previstos em leis especiais, garantido também que:
> I - as partes negociantes poderão estabelecer parâmetros objetivos para a interpretação das cláusulas negociais e de seus pressupostos de revisão ou de resolução;
> II - a alocação de riscos definida pelas partes deve ser respeitada e observada; e
> III - a revisão contratual somente ocorrerá de maneira excepcional e limitada. [605]

Consoante a Lei n. 13.874, de 2019, isto é, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica:

> Art. 1º Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da CF/88
> § 1º O disposto nesta Lei será observado na aplicação e na interpretação do direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho nas relações jurídicas que se encontrem no seu âmbito de aplicação e na ordenação pública, inclusive sobre exercício das profissões, comércio, juntas comerciais, registros públicos, trânsito, transporte e proteção ao meio ambiente.
> § 2º Interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas. [606]

Tenha-se presente que esse plano transindividual tem levado alguns intérpretes a temer que, com isso, haja uma diminuição de garantia para os contratantes. Entretanto, para outros, esse receio não tem cabimento, pois a nova Lei Civil não conflita com a pacta sunt servanda, a qual continua a ser o

[605] BRASIL, Planalto, Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm Acesso em: 7 out.2024.
[606] BRASIL, Planalto, Lei n. 13.874, de 2019 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm Acesso em: 7 out.2024.

fundamento primeiro das obrigações contratuais. Nessa esteira, o CC/02 veio reforçar ainda mais essa obrigação, ao estabelecer, no art. 422, do CC/02: os contratantes são obrigados a guardar os princípios de probidade e boa-fé. [607]

No que concerne à liberdade contratual, com o intuito de desenvolver o tema deste estudo sobre a função social do contrato de previdência complementar, é mister comparar a liberdade contratual com a liberdade de contratar. Enquanto a liberdade de contratar é ilimitada, uma vez que a pessoa celebra o contrato quando quiser e com quem quiser, salvo raríssimas exceções; a liberdade contratual está relacionada com o conteúdo negocial e está limitada pela função social do contrato. Nesse desenho, a função social representa um limite ao conteúdo do contrato.

Outro ponto interessante é a função social como critério de interpretação. Nessa medida, para fins de exegese, é basilar: a) estar de acordo com a concepção do meio social; b) não trazer onerosidade excessiva às partes contratantes; c) garantir o respeito à igualdade entre as partes; d) justiça contratual; e) equilibrar a relação quando houver preponderância da situação de um dos contratantes sobre o outro.

Além desse aspecto, vale a pena verificar os efeitos da função social, pois é possível valorizar a equidade; buscar a razoabilidade e o bom senso; afastar o enriquecimento sem causa e proteger a parte vulnerável da relação contratual.

Já no que se refere a sua eficácia, a função social pode ser mirada à luz de sua eficácia interna e externa.

Inicialmente, a eficácia interna do instituto da função social está relacionada com as partes contratantes para, entre outros, a proteção da parte vulnerável da relação contratual; a vedação da onerosidade excessiva; a tendência da conservação contratual para manutenção da autonomia privada; a proteção dos direitos individuais, especialmente o valor da dignidade da pessoa humana; e a nulidade de cláusulas contratuais abusivas.

Nessa linha, a eficácia interna da função social na previdência complementar estabelece que não há redução da função obrigacional, mas reforço, sendo mais obrigatório precisamente porque é social; a parte vulnerável é defendida pelo papel do Estado, o qual confirma a densidade da

[607] Art. 422, CC/02. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé. BRASIL, Planalto, Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm Acesso em: 7 out.2024.

posição jurídica do participante; e nos termos da LC 109/2001, alteram-se as regras se houver desequilíbrio.

Finalmente, a eficácia externa tem seus efeitos para além das partes contratantes e pode ocorrer quando um contrato gera efeitos perante terceiros ou uma conduta de terceiro repercute nesse contrato. De maneira semelhante, há na proteção de direitos metaindividuais e difusos, tais como a função socioambiental do contrato. [608]

## 3.2 A função social do contrato de previdência complementar

Após a investigação geral relativamente à função social do contrato, este trabalho abordará a função social do contrato de previdência complementar.

No que respeita à previdência complementar, de maneira geral, busca-se o bem-estar dos participantes e o bem comum da sociedade, garantindo-se, assim, o atendimento às necessidades fundamentais da pessoa humana vivendo em sociedade e proporcionando-lhe segurança ante as situações de adversidades e riscos sociais.

Wagner Balera afirma que a chave de compreensão da previdência privada reside na ideia de seguridade. Não haverá seguridade sem garantia permanente, a ser assegurada inclusive pela vigilante atuação do Poder Público, da viabilidade dos planos desse tipo, que devem estar aptos a garantir, a tempo e hora, os direitos dos participantes. [609]

Com base no caminho percorrido até o momento, para a compreensão desse subsistema da previdência brasileira, de início, indaga-se: para que serve o contrato de previdência complementar?

Não se pode perder de vista que a formação de reserva é meio, não é finalidade. A função social do contrato de previdência complementar se dedica ao "para quê", uma vez que a finalidade zela para que a pessoa tenha o benefício complementar assegurado como contratado.

Nesse cenário, a constituição de reserva representa uma retenção de um bem constituído, com rendimento estimado, para a percepção de benefício devidamente assegurado. Portanto, meio é diferente do fim.

---

[608] TARTUCE, Flávio. Direito Civil, v. 3, teoria geral dos contratos em espécie, 3ª ed., São Paulo: Método, 2008, p. 90.
[609] BALERA, Wagner. (Coord.) Comentários à Lei de Previdência Privada, São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 227-237.

Em seguida, é necessário questionar com relação ao que o contrato faz melhor do que qualquer outra coisa e a sua resposta é a função social. Além desse aspecto, o contrato de previdência complementar serve para a facultatividade e autonomia privada, na medida em que o contrato representa um símbolo da autonomia privada, cuja função é o objetivo daquela finalidade, pois o contrato é instrumento, é meio, é o nariz para a respiração, como no exemplo de Platão já mencionado neste trabalho.

É relevante destacar, do mesmo modo, que a finalidade do contrato é o objeto, isto é, o para quê? O direito utiliza seu objeto para cumprir a sua finalidade e similarmente a pessoa se serve do seu nariz para cumprir a sua finalidade da respiração.

Outro ângulo de evidência é o fato de que a previdência privada é uma extensão (*longa manus*) da previdência social, ou seja, é um subsistema do sistema da seguridade social. Nessa medida, é importante lembrar que o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) apresenta benefícios específicos, cujos requisitos para sua concessão constam em Lei.

De outro modo, as exigências constantes no contrato de previdência privada podem ou não coincidir com o RGPS, tendo em vista que o regime complementar não necessariamente precisa copiar esse regime público de previdência.

Além disso, o contrato de previdência complementar não é um instrumento meramente financeiro, porquanto a previdência privada envolve conceitos além do simples investimento da poupança.

Cumpre examinar também que a função social da previdência social constante no RGPS está na Lei, para garantir as necessidades básicas ao beneficiário segurado ou dependente; já a função social da previdência complementar está no contrato.

Convém ressaltar, nessa trilha, que o regulamento que busca realizar as premissas ao contrato pode distorcê-lo, descumpre sua função, pois, como no exemplo já estampado neste trabalho, a pessoa não respira pela orelha, portanto, o regulamento não é instrumento apto a determinar cláusulas contratuais.

Nesse contexto, enquanto o ordenamento *lato sensu* é ordenamento dos comportamentos por atos administrativos, por lei etc.; a previdência privada é contrato, como ordenamento *stricto sensu* daquele grupo, com função social para aquele respectivo condomínio social.

Por outro lado, com referência à função social da propriedade, anote-se que se trata de uma afetação indireta, como uma relação entre proprietário e os que não são proprietários, ou seja, para a coletividade que deve suportar a propriedade daquela pessoa. Assim, a limitação da propriedade é um *plus* individual de uma determinada propriedade.

No que tange à função social, insta recordar ainda da boa-fé e da probidade. Em verdade, o ser social depende da boa-fé, que dá ao contrato a sua função social, dado que sem boa-fé o contrato é individual e privatista, sem a necessária observância da função social.

É bom destacar que historicamente o direito é a arte do bom, da boa-fé, do equitativo. O direito cria o bem, para o bem. Nesses termos, o contrato só atinge sua finalidade se houver cláusulas de boa-fé para lhe servir de suporte. A probidade é o conceito romano *bonus pater familiae*, probo, idôneo, que coloca o melhor de si nos negócios.

Frise-se que no contrato de previdência privada a boa-fé social é uma projeção moral da sociedade, uma ética social em favor do coletivo, à luz da equidade.

Significa dizer que, se houver má-fé do instituidor, o contrato poderá ser anulado. Ademais, a proteção do grupo deve ser equitativa proporcionalmente, uma vez que esta difere do conceito de igualitariamente, porque as necessidades humanas são diferentes e nessa medida a proteção social pode variar.

## Considerações finais

Este estudo demonstrou que, no Brasil, a seguridade social é constituída por três subsistemas: a previdência, subdividida em previdência social, do regime próprio e previdência complementar; a saúde; e a assistência social.

No sistema de seguridade social e, portanto, da previdência privada, há que se apontar entre outras normas e direitos, os valores constitucionais contidos na Ordem Social, no art. 193: a ordem social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Assim, a função social do contrato de previdência complementar pode ser um instrumento hábil para a busca da efetividade dos direitos e do ordenamento jurídico, entre eles, dos valores do bem-estar e da justiça social.

Oportuno se torna dizer, nesse cenário, que a previdência privada é regida pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e especialmente pelas Leis Complementares ns.108 e 109/2001.

A começar da discussão acerca desse sistema da seguridade social e da previdência complementar, este trabalho buscou discutir aspectos contemporâneos sobre a função social do contrato de previdência privada, notadamente a respeito dos contratos que regem essas relações jurídicas. Nessa medida, a função social representa um poder-dever que vincula as entidades, os instituidores, os patrocinadores, os participantes e os assistidos, atribuindo ao contrato de previdência privada um conteúdo de interesse coletivo, ou seja, o condicionamento do poder a uma finalidade de interesse de toda a coletividade e a proteção social em face dos riscos sociais.

Nesses termos, a função social traz algo do direito público, com condicionamento do poder a uma finalidade

Além do valor fundamental da dignidade da pessoa humana, aponta-se o princípio da função social do contrato, a boa-fé e o equilíbrio entre o contrato coletivo em face da pessoa.

Impende destacar ainda que a característica da previdência complementar é a contratualidade, ou seja, sua natureza jurídica é de contrato e, por essa razão, a importância do seu estudo interdisciplinar.

Outro ponto interessante é a função social como critério de interpretação. Nessa medida, para fins de exegese, é basilar: a) estar de acordo com a concepção do meio social; b) não trazer onerosidade excessiva às partes contratantes; c) garantir o respeito à igualdade entre as partes; d) justiça contratual; e) equilibrar a relação quando houver preponderância da situação de um dos contratantes sobre o outro.

Além desse aspecto, vale verificar os efeitos da função social na medida em que é possível valorizar a equidade; buscar a razoabilidade e o bom senso; afastar o enriquecimento sem causa; e proteger a parte vulnerável da relação contratual.

Em virtude de todas essas considerações, foi possível concluir, à luz de investigação sistemática, que é viável uma solução, rumo a avanços, com a aplicação do instituto da função social no sistema da seguridade social e na subespécie da previdência complementar, que pode representar um aparato eficiente para a busca da efetividade dos direitos da pessoa humana.

## Referências


ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Trad. Alfredo Bossi. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

BALERA, Wagner. (Coord.) **Comentários à Lei de Previdência Privada**, São Paulo: Quartier Latin, 2005.

BALERA, Wagner. **Noções Preliminares de Direito Previdenciário**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

BANCO MUNDIAL. **Reducción de la pobreza**: círculos virtuosos y círculos viciosos. Washington: Oxford University Press, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL, Planalto, **Código Civil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 7 out.2024.

BRASIL, Planalto **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 set.2024.

BRASIL, Planalto **Emenda Constitucional 20/1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm#art1> . Acesso em: 21 set.2024. BRASIL,

Planalto **Emenda Constitucional 103/2019**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm>. Acesso em: 21 set.2024.

BRASIL, Planalto **Lei complementar 109/ 2001**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm>. Acesso em: 22 set.2024.

BRASIL, Planalto, **Lei n. 13.874, de 2019**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm>. Acesso em: 7 out.2024.

BRASIL, **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur499078/false>. Acesso em: 6 out.2024.

BRASIL, **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347965393&ext=.pdf>. Acesso em: 6 out.2024.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo mundial**: en busca de la sociedad perdida. Trad. Rosa S. Carbó. Barcelona: Paidós Ibérica, 2008.

BERGER, Adolph. **Encyclopedic Dictionary of Roman Law**. The American Philosophical Society. September 1953.

BETTI, Emiliano. **Teoria geral do negócio jurídico**. Trad. Servanda Editora. Campinas, São Paulo: Servanda Editora, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**. Novos estudos de teoria do direito. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, São Paulo: Manole, 2007.

CJF **Enunciados**. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/669>. Acesso em 22 set. 2024.

COMPARATO, Fábio Konder. Estado, empresa e função social. In.: **Revista dos Tribunais**. São Paulo: RT, v. 732, p. 38-46, out. 1996.

DINIZ, Maria Helena. **A ciência jurídica.** 7ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GAGLIANO, Pablo Stolze. **Novo Curso de Direito Civil – Contratos** – v. 4, 5ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

ILO, International Labour Organization. Banco Mundial. **Envejecimentos in** crisis: políticas para la proteccíon de los ancianos y la promoción del crescimiento. Washington: Banco Mundial, 1994. Disponível em: <https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay/alma994503283402676/41ILO_INST:41ILO_V1>. Acesso em: 06 jan. 2023.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MAGIONI, Mirella Januário. O Banco Mundial e as reformas da Previdência Social na América Latina. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 6, n.2, p.103-118, jul./dez. 2014.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de Direito Civil**: Direito das Obrigações, v. 4, São Paulo: Saraiva, 1997.

REALE, Miguel. **Função social do contrato**. Disponível em: <https://www.miguelreale.com.br/artigos/funsoccont.htm>. Acesso em: 22 ago.2023.

REALE, Miguel. **O direito como experiência**: introdução à epistemologia jurídica. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

SANTOS, Denise Tanaka dos. **As ações governamentais de assistência social**: o contexto do artigo 204 da Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

TARTUCE, Flávio. **Direito Civil**, v. 3, teoria geral dos contratos em espécie, 3ª ed., São Paulo: Método, 2008.

WALD, Arnoldo. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. Obrigações e Contratos, 13ªed, São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1998.

# Capítulo 17

# O benefício contratado na cultura previdenciária brasileira

Eliane Romeiro Costa[610]

**Resumo:** A seguridade supletiva – também denominada fundos de pensão – atravessou significativas transformações legais, constitucionais e culturais nas últimas cinco décadas. Atentando-se para a grafia de certas dificuldades enfrentadas pelo sistema ou regime complementar privado de aposentadorias em nosso país, ressalta-se que uma dessas atribulações é a ameaça de crises econômicas e suas repercussões políticas, as quais interferem tanto na configuração do benefício contratado e na medição de confiança quanto na segurança expectada da renda na última fase da vida após décadas de aportes adicionais. O presente estudo admite que aspectos previdenciários como a aposentadoria pública e/ou complementar e o envelhecimento protegido merecem a devida apreensão de toda a sociedade civil e do Estado e, enquanto direito fundamental, a renda digna no instante do afastamento voluntário ou compulsório do trabalho deve ser assegurada como valor moral e ético no constitucionalismo contemporâneo, mas também como respeito às regras e aos princípios atuariais e financeiros formadores da cultura previdenciária brasileira.

**Palavras-chave:** fundos de pensão; benefícios complementares; seguridade supletiva.

**Sumário:** 1 Introdução. 2 O modelo de seguro privado do trabalhador. 2.1 A previdência desigual para os trabalhadores no neoliberalismo. 3 O benefício contratado e a garantia de renda de sobrevivência. 4 A previdência privada em todos os regimes: RGPS, RPPS e RPPM. 5 Cultura previdenciária e a desigualdade entre gerações. 6 Considerações finais. 7 Referências

[610] Doutora em Direito-PUC-SP e pós-doutora em Direito do Trabalho e Seguridade Social-USP-SP. Docente e pesquisadora do curso de Direito da PUC-GO, coordenadora do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas, membro da Rede de Direito e Literatura (RDL), membro da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social (ABDSS), cadeira n. 28.

*Dans la perspective de la mondialisation,*
*cette prise de recul vis-a-vis du concept*
*d'État est nécessaire mais pas suffisante*.

Alain Supiot

## 1. Introdução

Esperançar o crescimento da previdência complementar no século XXI requer compreender alguns dilemas que persistem desde o início da organização das ocupações e funções desempenhadas pelos trabalhadores de maneira marcadamente desigual. A desigualdade de renda na sociedade alinha-se no ambiente do trabalho e na seleção das oportunidades e da cidadania no Brasil. O longo processo de desenvolvimento econômico e suas fases com pacotes econômicos ou demais decisões de política econômica querem nos relevar que, apesar da instabilidade econômica, desde a promulgação da primeira lei de previdência complementar no século XX, acreditou-se que a previdência social, aquela denominada "oficial", seria insuficiente para estabelecer a vontade ruidosa de benefícios adicionais, maiores e justamente mais onerosos.

Três termos imprimem a definição da previdência complementar: poupar, poupar e poupar individualmente. O sinônimo "adicional", atribuído a essa outra esfera da proteção do trabalhador poupador, se refere ao insubstituível seguro social coletivo público, intergeracional e solidário. Tal braço, por sua vez, não é o objeto deste artigo, entretanto sua referência se observará como mecanismo constitucional a ser compulsoriamente ofertado e protegido enquanto direito fundamental do trabalhador contribuinte obrigatório da previdência social.

A história da previdência complementar não é a da inclusão de todos os trabalhadores; ao contrário, trata-se do trabalhador com manutenção e permanência em graus suficientes de capacidade contributiva adicional. Convém considerar que o trabalho leva à produção, mas não necessariamente há ganhos para o trabalhador. A outra fase, a de poupar, é relevantíssima, no entanto, poupar, crescer e programar-se ou programar uma nação para uma previdência positiva, sustentável, satisfatória e universal exige grande esforço coletivo, visão civilizatória, racionalidade econômica, promoção de níveis de iguais oportunidades e planejamento moral e ético, por conseguinte, rendas mais justas e participativas. Todavia, este cenário nacional ainda não se realizou.

Assim, como espectador da vida nacional frente os dilemas da complementaridade dos benefícios, o presente estudo se propõe a elaborar reflexões acerca da adicionalidade do benefício de seguro previdenciário e a formação da cultura da previdência complementar. Para tal finalidade, havemos de recorrer aos fundamentos doutrinários de seguro social e previdência privada, aos teóricos da seguridade básica e supletiva, além das análises dos representantes e das propostas do liberalismo econômico para a sociedade e o mercado.

A influência das escolas liberais e do modelo de Estado social europeu marcou fortemente os planos econômicos editados no Brasil desde a segunda metade do século XX, ou seja, do milagre econômico, dos anos 1970, ao Plano Real, de 1994, como também do advento da Constituição de 1988 e suas repercussões reformadoras até a última Emenda Constitucional n. 103, de 13 de novembro de 2019. Dessa forma, frutificou no imaginário da sociedade laboral de maior renda a concepção de que a previdência básica necessita de "complemento". Surpreendentemente, quem almeja aposentar-se neste século deve calcular se o resultado das contribuições gerais, extraordinárias e adicionais aportadas nos regimes públicos e fundos de pensão, ou seja, nos acúmulos de renda de aposentadoria pública e privada, será suficiente para sua sobrevida, os cuidados e necessidades individuais e familiares ou se o aposentado por idade deverá trabalhar e contribuir sem interrupção até morrer.

## 2. O modelo de seguro privado do trabalhador

O sistema de bem-estar e a internacionalização dos direitos humanos após a segunda metade do século XX buscaram sua fundamentação no ambiente provocado pelas demandas de renda, trabalho e proteção social básica do trabalhador. Das bases estruturais do paradigma do sistema de proteção social, a complementação adicional do benefício do trabalhador é um processo ainda em expansão em nosso país.

Apoiado na filosofia do bem-estar suplementar, o seguro adicional do trabalhador no Brasil adquiriu contornos nos anos 1970 com a aprovação da Lei 6.465/1977 e seguiu as orientações da Lei ERISA de 1974, dos fundos de pensão norte-americanos, para a disciplina das suas atividades.

A lei brasileira de 1977 modulou a finalidade contratual da adesão e o interesse do participante nas entidades privadas com "a instituição de pecúlios e rendas, de benefícios complementares ou assemelhados da previdência social,

mediante contribuição" (art. 1º). O artigo 3º, por sua vez, tratou da ação do poder público: "proteger os interesses dos participantes, determinar padrões mínimos de segurança econômica e financeira e a previsão da expansão dos planos de benefícios". Para esta finalidade, as entidades abertas deveriam constituir reservas técnicas, fundos especiais e provisões (art. 15); sistema de revisão dos valores das contribuições e dos benefícios, previsão de resgate cumpridas condições contratuais, previsão de desligamento da condição de participante (art. 21); atualização monetária (art. 22). Além disso, entidades abertas "sem fins lucrativos" se houvesse sobra de reservas deveriam instituir programas culturais e de assistência aos participantes (art. 23); aplicação de regras técnicas de seguro privado e social como regimes financeiros, tábuas biométricas e taxas de juros (art. 25).

A lei básica de previdência complementar distinguia as entidades abertas "sem fins lucrativos" das "entidades fechadas complementares do sistema oficial de previdência e assistência social" (art. 34), acrescendo-se que as entidades fechadas também deveriam seguir regras técnicas de custeio, investimento, contabilidade, atuária e estatística (art. 35); a contabilidade da EFPP (Entidade Fechada de Previdência Privada) "em separado" da contabilidade da patrocinadora de forma a evitar desvios financeiros (art. 39); a previsão de responsabilidade solidária dos administradores das patrocinadoras (§ 4º, art. 42); e, em caso de redução de remuneração, a faculdade do contribuinte, o poupador, o trabalhador filiado, participante de EFPP, de manter o valor da sua contribuição para garantir os benefícios em "níveis correspondentes àquela remuneração" (§ 7º, art. 42). Ademais, a previsão de intervenção na EFPP para resguardar os direitos dos participantes se constatado prejuízo aos participantes para a recuperação da entidade privada de pecúlios e rendas (art. 55); também a possibilidade de ocorrência de liquidação extrajudicial com o privilégio dos participantes e inativos sobre os bens garantidores das reservas técnicas (art. 63 a 74).

A Lei n. 6.435/1977 passou por alterações posteriores sem modificar o escopo das suas regulações. Uma das alterações importantes, a do Decreto n. 81.402/1978, referente à "ação do poder público", no artigo 3º, foi o acréscimo do parágrafo 1º, estabelecendo-se que "a proteção dos participantes dos planos de benefícios se dará com a observância de **níveis contributivos compatíveis com os benefícios a serem gerados**" (grifo nosso). Portanto, a expectativa dos benefícios complementares estaria dependente da capacidade contributiva do participante aliada às alergias e temperaturas do mercado e das ondas econômicas no país. Cabe mencionar a regulação disposta no decreto de 1978,

a do pecúlio – pagamento de uma só vez ao beneficiário indicado no contrato de adesão – e o fato gerador da renda de sobrevivência do contratante no período de diferimento determinado no plano, com a previsão de cobertura da invalidez total, permanente e da morte (art. 22).

A regulação do poder público sobre o eixo privado complementar de pecúlios e renda determinava que este deveria ter a duração da previdência nacional oficial, estimulando, destarte, alguma promoção para a inclusão das futuras gerações de trabalhadores. É importante registrar que os anos 1970 foram anos autoritários e de ocorrência do curto período denominado "milagre econômico brasileiro".

A logística das EFPP descrita por Manuel Póvoas resume a função precípua das operadoras: "perante a materialização dos riscos, pagar ao segurado ou a quem tenha direito, o que tenha sido contratado. Em nível institucional, a função da seguradora é de caráter socioeconômico".[611]

## 2.1 A previdência desigual para os trabalhadores no neoliberalismo

São inolvidáveis os ensinamentos de Pierre Rosanvallon[612] sobre o conteúdo da solidariedade: "se a solidariedade consiste em organizar a segurança de todos, ela implica a compensação das disparidades de status". Dado que benefícios destinados às camadas excluídas e vulneráveis não raras vezes foram considerados e tratados como "compaixão", exigindo uma benevolência da sociedade com suas próprias contradições e de parte do sistema que opera com prestações aos vulnerabilizados.

Nesse sentido, há uma definição para direito ao trabalho que preencha a práxis das seleções naturais do mercado das ocupações?

Para J. K. Galbraith[613], o século XX produziu certas exposições acerca da ineficiência das funções públicas, com exceção ao Estado de polícia de inspiração liberal, que reflete a contramão da extensão de atividades de proteção social, uma vez que, em alguns países europeus, após a Segunda Guerra Mundial, optou-se por eliminar a pobreza entre pessoas mais idosas da população ofertando certo grau de acesso à saúde pública e à educação mais igualitária e a cargo do Estado. A contradição desse processo é a persistência

[611] PÓVOAS, M. *Na rota das instituições do bem-estar:* seguro e previdência. São Paulo: Green Forest do Brasil, 2000. p. 276.
[612] ROSANVALLON, P. *A nova questão social*: repensando o Estado-providência. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998. p. 86.
[613] GALBRAITH, J. K. *L'art d'ignorer les pauvres*. France: Monde Diplomatique, 2011.

na evocação de que toda ajuda pública acentua a desigualdade entre as categorias mais pobres, as incapacita moralmente, impossibilitando-as de trabalho mais bem remunerado ou mesmo favorece a manutenção dos hipossuficientes por meio dos subsídios familiares públicos que exercem efeito negativo no incentivo ao trabalho, desencorajando-os. Evidencia-se nesta alegação um risco para a compreensão da economia social, com a tendência de culpabilizar os necessitados, alijados dos bens de consumo, por suas carências e misérias ou pelo número excessivo de filhos. Assim, permanece no neoliberalismo enorme pressão sobre os desempregados e a recepção dos respectivos benefícios sociais. Para grande parte dos economistas e liberais clássicos do século XVIII ao século XX, de David Ricardo a Robert Malthus, de Herbert Spencer a Herbert Hoover, e das demais escolas econômicas do século XX, o intervencionismo é um obstáculo à liberdade econômica.

Expoente da escola austríaca, Ludwig Von Mises[614] considera natural a desigualdade do mercado uma vez que esta implica a "cooperação social". O intervencionismo é uma medida intermediária entre o capitalismo e o socialismo, influenciando negativamente o ciclo econômico. A liberdade econômica e a livre participação nas ocupações são a engrenagem para a "igualdade cívica", pois o que move os homens é seu "bem-estar", um estado mais satisfatório que substitua situações menos favoráveis. Segundo o autor, o homem econômico é o mesmo homem da vida cotidiana que busca melhores condições motivacionais. Nesse sentido, para o liberal, o homem econômico é o homem comum, que lida com situações de "ganhos" e "perdas" e esse elemento, o da mensuração, do ambiente de cálculos e trocas e substituições, é de ordem psíquica.

Conquanto na vida os materiais de produção, os ganhos a repartir, assim como a subsistência tendem à escassez, a economia, como ciência nova nascida no século XIX, revela ser ato da ação humana e a história auxilia compreendê-la; todavia, dos ensinamentos do passado que ajudam na apreensão dos ciclos econômicos de explosão, de inflação e de depressão não é possível detectar a "economia do futuro" com exatidão. Assim, frear a inflação ou mesmo a produção da inflação pelo aumento de circulação de dinheiros produziu grandes desafios e variadas ações governamentais; uma delas foi gerar para o cidadão comum o estímulo à poupança, o investimento em reservas e em

[614] VON MISES, L. *O livre mercado e seus inimigos*: pseudociência, socialismo e inflação. Campinas (SP): VIDE-Editorial, 2017.

seguros, uma vez que toda a economia de uma nação não é isolada, mas antes está integrada. Ademais, entre o homem econômico e a ação de intervenção estatal que gera a necessidade do Estado de bem-estar social ocorre a redução dos recursos dispostos a todos e o recrudescimento da escassez.

O liberalismo econômico do século XIX e o neoliberalismo a partir do período seguinte acarretaram, por sua vez, urgências verificadas em instabilidades monetárias, monopólios, depressões, crise dos salários e dos empregos, deterioração das exportações e necessária reorganização da agricultura, considerando-se questões de redução de alimentos tanto em razão das guerras e das migrações em massa quanto dos recentes impactos ambientais globais. Esse cenário de novos riscos sociais implica concepções mais humanitárias aqui e acolá e algum grau de solidariedade e segurança para os mais frágeis, mas somente em termos de mínimo existencial e para alguns grupos.

A ideologia liberal emprega uma racionalidade mercantil entre competidores agregando a liberdade de contratar. A liberdade e a individualidade formam o motor do sujeito mercantil autônomo e sempre dependente do cálculo. O sujeito se torna empreendedor de si próprio, único responsável por suas decisões e ações. Regula a dinâmica das relações sociais e laborais a gramática da vida exposta a riscos de ganhos e perdas somente partilhadas em comunidade quando o infortúnio oriundo desse mecanismo da vida social atinge expressiva camada da sociedade, por exemplo, na ocorrência de crises das Bolsas, falências generalizadas dos fundos de pensão com as moratórias governamentais ou mesmo de impactos da inflação e das desvalorizações drásticas da moeda e do câmbio, além do comprometimento severo das reservas nacionais.

É memorável registrar que o liberalismo econômico possibilitou que regimes autoritários conseguissem implementar mudanças importantes nos regimes de previdência social rumo à privatização e à capitalização com a redução da intervenção do Estado na economia, no trabalho e nos benefícios sociais, o que se realizou em alguns países da América Latina na terceira metade do século XX.

Para Maria Lucia Werneck Vianna[615], ao contrário do que propõem os liberais defensores do livre mercado e da redução do Estado, o Estado de bem-

[615] WERNECK VIANNA, M. L. T. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan/IUPERJ/UCAM, 1998. p. 26.

estar social corrige desigualdades profundas do tecido social. De acordo com a professora de economia e especialista em seguridade social, a democratização social promoveu "reforço da solidariedade, ou seja, substituição dos esquemas de proteção social competitivos, seletivos ou corporativos pelo princípio do universalismo (...), [com] redistribuição efetiva via tributação progressiva e transferências sociais".

A contribuição de James Malloy[616] sobre a formação da previdência social no Brasil aponta que, desde os primórdios, houve problemas metodológicos de ligação das políticas de previdência social à redistribuição de renda; em outras palavras, a marca da desigualdade persistiu no Brasil desde a década de 1940, mediante "exclusão do sistema de necessitados e falta de equidade entre os programas". Para Malloy, o desenvolvimento da previdência no Brasil desde o período varguista adotou uma "lógica de Estado" combinada com "poder variável de grupos". Assim, a histórica concepção da previdência, do seguro do trabalhador no país, não corrigiu distorções da renda entre elites ou grupos de trabalhadores, decidindo "prolongar a situação" mediante a seleção de riscos de doença, velhice e morte. Essa questão foi compreendida pelos tecnocratas desde o início do processo de urbanização brasileira, considerando-se a exclusão do sistema previdenciário e a baixa universalização da cobertura um problema crônico que se arrastou pelos séculos XX e XXI, não obstante os alcances importantes com o advento da Constituição de 1988 e o ideal de maior proteção social, dimensionando uma cidadania política maior e social ainda em desenvolvimento e ameaçada de crises em sua expansão.

Portanto, o que pretendemos compreender é a lógica implantada do sistema de organização da proteção social dos trabalhadores urbanos, rurais, domésticos e profissionais "liberais", os autônomos, que, presumidamente, estabeleceu um mecanismo desigual marcado por contrastes entre contribuintes, segurados e renda destinada aos beneficiários dos seguros sociais. A minimização dos benefícios – o mínimo existencial da seguridade social, sem antes melhorar as condições de salário e renda – herdou a mentalidade das transferências "horizontais" entre grupos de renda sem, contudo, buscar "transferências verticais"[617] dos períodos anteriores.

Apesar do avanço prometido pela Constituição Federal de 1988 na democratização social, a Emenda Constitucional n. 20 consolidou o terceiro

[616] MALLOY, J. M. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986. p. 111.
[617] Ibidem, p. 113.

regime de previdência com o status de Regime de Previdência Complementar, o qual garante o benefício contratado nos termos da nova redação do artigo 202.

Nesse sentido, para Supiot, a solidariedade coletiva como segurança humana se reduz quando há participação econômica do cidadão. Os direitos políticos e civis estão consolidados, enquanto os direitos sociais e econômicos quedam dependentes do esforço individual no trabalho, bem como da ocupação e do esforço pessoal para a ampliação das possibilidades de renda. Tudo deve ser calculado, havendo a ameaça permanente de erosão das solidariedades.[618]

Os laços da solidariedade se apresentam na Declaração Universal de 1948 e, sobre o dever da solidariedade, destaca-se a compreensão de Alain Supiot.

> Le devoir de solidarité est la face cachée des droits de l'homme dits 'de second génération' (i.e. les droits économiques et sociaux),et il suffit de permettre à certains de s'y soustraire pour miner l'organisation de la solidarité, que'elle soit locale ou nationale. Les libertés économiques consacrées à l'échelle internationale (libre concurrence, libre circulation et liberté d'établissement) ont été utilisées comme autant d´outils disponibles pour ce travail de sape. Plutôt que de s'ataquer frontalement aux régimes de solidarité, on a sapé leurs bases financières, en rompant le lien entre le devoir d'y contribuer e le droit d'en bénéficier.[619]

Portanto, as políticas públicas voltadas ao atendimento da população trabalhadora, tanto formal quanto informal, assim como de seus dependentes econômicos, promovem a cobertura universal e intergeracional. Isso se alinha aos pactos internacionais em vigor, garantindo o acesso a

---

[618] SUPIOT, A. *La solidarité*: enquete sur um príncipe juridique. Paris: Odile Jacob, 2015. p. 20. "L'érosion des solidarités nationales est la face mieux connue de cette remise en cause. L'attaque a été frontale s'agissant des services publics, dont les plans les plus rentables ont été privatisés ou soumis à la concurrence, métamorphosant – à Paris comme à Moscou – une partie de la haute fonction publique en oligarchie financière. Elle a été moins brutale dans le cas de la sécurité sociale, même si dès 1994, la Banque mondiale avait clairement trace la route à suivre en matière des pensions de retraite: transformer les cotisations à des régimes de solidarités en valeurs mobilières abondant les marchés financiers".

[619] SUPIOT, op. cit., p. 21. "O dever de solidariedade é a face oculta dos chamados direitos humanos de 'segunda geração' (ou seja, direitos econômicos e sociais), e é suficiente para permitir que alguns o evitem para minar a organização da solidariedade, seja ela local ou nacional. As liberdades econômicas consagradas em nível internacional (livre concorrência, livre circulação e liberdade de estabelecimento) têm sido utilizadas como ferramentas disponíveis para este trabalho minador. Em vez de atacarmos frontalmente os esquemas de solidariedade, minamos suas bases financeiras, quebrando a ligação entre o dever de contribuir e o direito de beneficiar-se deles". Tradução livre.

programas sociais universais, com o objetivo de alcançar e avançar no desenvolvimento social, na justiça e na segurança social humanitária.

## 3. O benefício contratado e a garantia de renda de sobrevivência

Na previdência privada, não há a promessa de rendimento mínimo ou de benefício mínimo garantido. A incerteza artificial, o risco artificial está no eixo, "ela não é, ou não é só, expressa em formas de risco mais diretamente globalizadas".[620] Ademais, argumenta Anthony Guiddens que, na previdência positiva, de política gerativa, os riscos projetados e as prestações são disponibilizados após seu evento; portanto, as medidas financeiras estão em permanente alerta sobre os problemas fiscais e financeiros, com ameaças de bolsões de pobreza. O fracasso do Estado se torna questão política e cultural, enquanto a previdência se torna onerosa e consumidora de recursos públicos.

A virada para o benefício contratado se apresenta como uma forma de aliviar os Tesouros dos entes federativos, quase sempre comprometidos com más gestões, déficits públicos, maus investimentos e inflação persistente em cenários populistas acarretando retrocessos sociais. O deslocamento para o benefício contratado e complementar reflete o engajamento na combinação de dependências de crédito externo e na redução das ansiedades do mercado interno com os gastos públicos. Longe de distribuir equanimemente os ganhos do mercado, a política estatal empurra o trabalhador para o segmento capitalizado privado, para a seleção dos riscos, para a escolha da modalidade de aporte e para a possibilidade da portabilidade (transferência de recursos acumulados entre fundos capitalizados de previdência privada). Nesse sentido, a expectativa lançada para a definição de autorrealização do indivíduo ocorre como medida de felicidade, ou seja, será mais feliz o aposentado que reuniu renda suficiente em conta de capitalização individual, mas que não necessitará dela para sobreviver.

## 4. A previdência privada em todos os regimes: RGPS, RPPS e RPPM

A nova onda da previdência complementar ocorreu após a promulgação da Emenda Constitucional n. 20/1998. Determinando o tripé previdenciário contributivo distribuído em dois regimes públicos e entidades de previdência

[620] GUIDDENS, A. *Para além da esquerda e da direita*. São Paulo: Editora da Unesp, 1996. p. 174.

privada aberta e fechada na nova ordem constitucional securitária, a previdência privada pós-emenda se consolidou paralelamente no redesenho reformista do sistema previdenciário. Houve significativo incentivo à adesão do trabalhador aos fundos fechados e à opção pelo segmento aberto, pela ação de congressistas e responsáveis governamentais na condução das reformas seguintes. O modelo capitalizador de pecúlios e rendas, de contas individualizadas se tornou hegemônico no cenário econômico desde 1998, conduzindo a cultura social previdenciária ao incremento da poupança como investimento para acrescer a renda na aposentadoria. Assim, de um lado foram mantidas as insuficiências da previdência pública e, do outro, novos fundamentos para a capitalização privada, em especial, na seleção e na garantia de aposentadoria por idade complementar do trabalhador.

A proposta da previdência privada foi absorvida após longo período pelos regimes próprios dos servidores públicos dos entes federativos em sua estrutura autárquica. Incorporando viés híbrido na formação e na segregação das massas cobertas por meio de instrumentos técnicos e atuariais, estes buscavam saldar as dívidas com os respectivos Tesouros e também com o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e, portanto, possibilitar empréstimos e negociação de dívidas dos estados e dos municípios a partir da redução do gasto público com despesas com pessoal pela submissão à Lei de Responsabilidade Fiscal e posterior adoção dos elementos e das bases privadas e complementares.

O surgimento dos regimes próprios substituindo o regime jurídico único dos servidores federais e dos regimes especiais do funcionário público dos estados e municípios, assim como das novas autarquias, necessariamente, foi seguido de outra fase após importante reforma constitucional recente. Rumo à capitalização e à complementação das aposentadorias e pensões do servidor público, algumas autarquias dos entes federativos se anteciparam e criaram mecanismos complementares antes da mudança expressa na Emenda Constitucional n. 103, de 13 de novembro de 2019. Tornando-se obrigatório para todos os entes da federação, o regime complementar dos servidores públicos possibilita ao participante, servidor público, a faculdade de contratar e de contribuir adicionalmente, tendo por norte um regime de teto, o mesmo do INSS, para a concessão de benefícios programados e uma parcela complementar vinculada às respectivas contas individuais.

O manejo da previdência complementar fez surgir para o servidor público civil ativo e inativo e para o servidor militar, após três décadas da

Constituição atual, gradual pertinência que acompanha uma mensagem, a de que a previdência pública, a previdência celetista e a previdência do servidor público efetivo, em modificação permanente ao longo de todo o período do constitucionalismo democrático brasileiro, requer ajustes financeiros e atuariais além de regras mais contributivas e equânimes entre os institutos de jubilamento e aposentação; por isso, sua operacionalidade tem o modelo contratual dos fundos de pensão do servidor, modelo híbrido complementar, com gestão pública, e a manutenção do esquema privado já inserido ao trabalhador celetista, como o da portabilidade, plano comum e multiplano, segregação de massas, contribuição definida e benefício variável.

Postas as regras de regulação dos fundos fechados e abertos de previdência privada por meio dos fundamentos exarados no artigo 202 da Constituição Federal de 1988, os governos seguintes ao de Fernando Henrique Cardoso ampliaram a estrutura jurídica complementar propondo certa aparência de solidez e de credibilidade. Da parte do trabalhador define-se como ordem que é preciso ter renda e salário suficientes para poupar, manter-se no emprego, compreender o mecanismo das aplicações financeiras, selecionar o investimento mais rentável na EFPP, migrar de plano se necessário e, se adotada a portabilidade, não desistir do plano complementar.

A complexidade dos riscos próprios do investimento privado queda submetida ao conjunto dos investimentos sociais e públicos, inclusive, na proporção da responsabilidade dos planos econômicos e das alterações governamentais com as reformas trabalhistas e previdenciárias, o que demonstra que há riscos no modelo de capitalização, como diversos estudos nacionais e estrangeiros comprometidos com a cidadania social salientam. Em outras palavras, alegar que a previdência complementar soluciona a crise fiscal, amplia o emprego formal e reverte o menosprezo dos salários, que é medida que repercute positivamente no cenário das desonerações da folha de pagamento, que abranda outras graves situações excludentes para grupos minoritários no país, como as ameaças de exclusão, pobreza e miserabilidade extremas, ou que o regime privado de previdência é “mais justo” que o da solidariedade pública é mera ilusão.

Indubitavelmente, a chegada da previdência privada não aliviou os Tesouros de estados e municípios, tampouco da União. Mantida a crise fiscal durante o longo período de ajustes e reformas constitucionais (1998 a 2019), o ambiente ainda é de incerteza e de insegurança para todos, tanto para os

contribuintes atuais quanto para os inativos que dependem integralmente dos benefícios públicos e complementares para sua sobrevivência e dignidade.

## 5. Cultura previdenciária e a desigualdade entre gerações

Estranhamente, com os discursos recentes que atingem o Estado de direito democrático no Brasil, a cisão no ambiente dos direitos e dos direitos previdenciários tem levado ao complexo tratamento discriminatório daqueles que defendem direitos mais igualitários. Essas fraturas na sociedade brasileira tendem a ampliar a fragilização do tecido social, repercutindo no acirramento do preconceito, dos estigmas e das barreiras sociais na medida em que a necessidade de participação na sobrevivência e no próprio mercado de trabalho ganha contornos de visibilidade disputadíssimos.

Na concepção do Estado-providência, Pierre Rosanvallon[621] compreende haver uma "dimensão cívica e histórica" não exclusiva desta ou daquela nação soberana; isto é, na ocorrência de ataques ao Estado de seguridade social mediante fragilização dos seus pilares públicos, urge o retorno ao "Estado-providência cívico". Assim, para o autor, duas situações se posicionam no debate: uma de natureza filosófica que invoca qual o princípio fundamental da justiça para este modelo e outra sobre o modelo de financiamento, se via contribuições ou se via impostos gerais. O doutrinador invoca ainda a questão dos riscos sociais, antes concebidos como homogêneos. Na medida do distanciamento da sociedade em classes, patamares, graus de direitos distintos e seletividades desiguais, os riscos tidos como "socialmente iguais" se tornaram contraditoriamente e desigualmente expectados, sendo esse o sentimento da sociedade perante as distinções entre grupos e necessitados sociais.

Desse modo, a questão cívica repercute em rompimentos de vínculos, desfiliação do mutuário, quebra de confiança na regra geral e universal de proteção securitária e desenvolve, por conseguinte, outras diferenças entre participantes e grupos de ocupação profissional.

Nesse cenário, esboça-se o afã para o crescimento da previdência complementar via contratos individuais ou grupais de planos de adesão inspirados nas desiguais condições de cada qual como trabalhador. Registra-se que se opera no mercado de previdência privada uma grande pressão sobre o

[621] ROSANVALLON, op. cit., p. 56.

trabalhador que ingressa na carreira ou que está no meio dela ou mesmo sobre aquele que está no momento da aposentadoria. A pressão acontece por operadores dos segmentos abertos e fechados, apresentando inúmeras "vantagens", como com ou sem carregamento, tributação regressiva, planos anuais geradores de maior rentabilidade ou mesmo facilidades em direitos sucessórios. Enfim, a máquina da vida e da morte rentável atribui que se deve poupar sempre e usufruir pouco, pois as retiradas tendem a ruir o investimento da previdência de conta individual. A baixa expectativa – ou mesmo a frustração com os resultados das aplicações financeiras por parte dos participantes privados – sugere não haver ambiente de satisfação para isonomia em resultados de todos os poupadores. Em outras palavras, faz parte da dinâmica da gestão da aplicação dos fundos de pensão o arrojo nem sempre comprometido com baixos riscos, enfim, desloca-se para o investidor-poupador a necessidade de se definir como "investidor conservador" ou aquele que aceita os riscos do mercado. Outrossim, a coleta dos resultados das aplicações repercute na conta individual enquanto o cenário de mudanças é permanente, confuso, incerto e cada vez mais potencializado com a gerência das contas pela inteligência artificial (AI). Ademais, o risco de desemprego acelera o drama do alijamento das condições de subsistência do trabalhador, possibilitando, não raras vezes, consumir antes do previsto a renda de previdência privada poupada ou, ainda, na pior situação, perder o status de protegido na previdência pública sem possibilidade de refiliação, ou mesmo deixar de estar abraçado pelo período de graça previsto na Lei 8.213/91, artigo 15.

Portanto, malgrado as disposições positivas e otimistas para a adesão ao regime complementar privado, da leitura de Rosanvallon conclui-se que sempre haverá uma "dimensão social" a ser enfrentada pela poupança coletiva de todos os trabalhadores e também a poupança privada, individual da cobertura supletiva atenderá ou mesmo se subordinará às exigências e às intervenções monetárias que estabelecem modificações no direito coletivo sobre o direito individual mediante alterações no sistema fiscal, na macroeconomia ou nas deliberações políticas e governamentais. Assim, compartilhando desta visão, não excepcionalmente, não podemos saber como será a renda da previdência privada contratual (contribuição variável, CV, ou contribuição definida, CD) ou mesmo, a par de tantas reformas previdenciárias a partir da Constituição Federal de 1988, se o seguro social compulsório de benefício definido, BD, se manterá garantindo a subsistência, sobrevivência digna ou a sobrevida após a aposentadoria.

Há estreita relação entre a previdência complementar e a última fase da vida biológica do trabalhador, a denominada velhice. A previdência complementar, importante segmento de proteção adicional, é duplamente facultativa: faculta sua adesão ao trabalhador e é facultada a instituição de segmento fechado pelas empresas.

Podemos afirmar que o segmento privado e fechado é menos relevante que a previdência pública e básica compulsória? Acreditamos que o segmento fechado não substitui a previdência social, de benefício definido, mas esta exerce a expectativa de sua complementação, de benefício oneroso e gerado a partir de contribuições adicionais. É claro que o segmento aberto não tem a natureza do trabalho, apesar de oneroso e contributivo, mas ambos, fundos fechados e fundos abertos, possuem distinções significativas tanto na fundamentação legal quanto na natureza da cobertura e complementação da renda do trabalho na inativação.

Diversas crises ameaçaram o denominado *Welfare State* implantado em países europeus após a Segunda Guerra Mundial, mas especialmente a partir da segunda metade do século XX e também no Brasil e demais países da América Latina. Essas crises podem ser resumidas em períodos de recessão, redução do PIB, aumento do desemprego e, consequentemente, aumento dos gastos públicos e redução de receitas. Na estrutura da configuração demográfica reconhecida pelos países que introduziram o seguro social público, os encargos aumentaram em relação à redução de ativos e inativos e contribuintes e não contribuintes, os aposentados e os assistidos da assistência social. Outra dimensão é a crise política e ambiental do século XXI, que reitera modelos de insatisfação com o alto comprometimento de recursos públicos usados em políticas de investimento social sem que haja notório e expressivo reconhecimento da sociedade em qualidade de serviços de bem-estar públicos e também privados.

E a velhice? Como proteger a velhice e por que a velhice protegida obteve mais atenção do que a infância? A idade da velhice aos 65 anos "é uma criação, pura e simples do *Welfare State*. Ela é uma forma de dependência previdencial".[622] A globalização contemporânea filtra alguns problemas comuns geradores de extraordinária tensão e transtornos sistêmicos internacionais, como o demográfico, o gasto com o envelhecimento da

[622] GUIDDENS, op. cit., p. 193.

população e as inúmeras crises econômicas geradas pelos instáveis cenários geopolíticos globais atuais.

O quadro de escassez impacta o modelo gerativo previdencial, enquanto a perspectiva e a segurança do benefício adicional tendem a administrar e garantir o risco diante do risco. Assim, o direito à igualdade de oportunidades aparece na legislação de previdência complementar como dever das patrocinadoras de ofertar a todos os trabalhadores os planos previdenciários.

Como direito à igualdade de oportunidades, cabe mencionar o disposto no Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei n. 13.146/15. Consideramos o tratamento jurídico deste diploma essencial para a justa interpretação com a apreensão do sentido e do alcance da norma que regra como categoria jurídica a da definição de "barreiras" e "discriminações". Barreiras e discriminações integram o ambiente do trabalho de forma muitas vezes pesarosa para o excluído e, silenciosamente, a sociedade se furta de enxergar que barreiras e discriminações atingem a renda e, por conseguinte, os espaços ocupados desigualmente; assim, igualdade de oportunidades requer mudanças e transformações culturais e cívicas, republicanas e socialmente mais democráticas.

## 6. Considerações finais

O que esperar da vida após a aposentadoria? Espera-se viver bem, medida de compensação pelo tempo empregado. O bom e o mal que acarretam a existência da vida coletiva ou individual emitem sinais de eufemismos que buscam atenuar a condição negativa do envelhecimento e da própria velhice. Há claras evidências de que a vida vivida e colhida é resultado de um processo coletivo da racionalidade da sociedade em definições de boas condições, mas também das questões políticas, filosóficas, econômicas e culturais e da segurança jurídica sistêmica. O que importa considerar que pensemos o avanço da sociedade sem apartá-lo da conservação de dignidades substanciais para sua autoalimentação, ou seja, decisões matemáticas e atuariais acerca dos benefícios sociais objetos dos direitos humanos fundamentais restauram demandas de oportunidades e igualitarismos exigidos pelo Estado de direito republicano e democrático. Precisamente, nos parece que a previdência complementar exige que a universalidade securitária progrida juntamente com a dignidade salarial e o direito ao trabalho conquanto a autorrealização, a felicidade e a vida digna apresentem como parâmetro a lógica monetária do

cálculo. Tudo é calculado, desde a solidariedade geral à seguridade supletiva individual.

Na visão de Supiot[623], a solidariedade evoca tanto a concepção do mutualismo quanto a extensão dos laços que unem a sociedade e a demanda da filiação obrigatória. A seguridade social como ideal possui longa caminhada. Objeto desta análise, a previdência privada – complementar e insubstituível da natureza pública da proteção – também possuirá longa jornada, abarcando o domínio da libertação das necessidades básicas e incluindo a dependência da subsistência do trabalho, assim como o aperfeiçoamento das condições laborais, salariais, igualdades de oportunidade mais equânimes e democráticas culturalmente apreendidas como justas, válidas, dignas e moralmente valorativas comunitariamente.

A "Ordem Social", título VIII da Constituição brasileira vigente, no artigo 193 inaugural, disciplinou a *justiça sociais*. O conteúdo exarado ao longo das inúmeras normas de direito da seguridade social indica que pessoas solitárias também participam da contribuição compulsória ao sistema de proteção social. Assim, as questões severas para a sociedade, como a salvaguarda dos direitos e o estímulo à expansão dos empregos, implicam solução em termos de manutenção da solidariedade nacional, apesar das reformas no sistema previdenciário rumo à harmonização das regras dos regimes públicos de seguro social e ao desenvolvimento da esfera privada de benefícios complementares, que estimulam a adesão voluntária e indicam, até o momento, o regime de teto único para os novos segurados e para os optantes dos regimes complementares públicos. Após 13 de novembro de 2019, data da Emenda Constitucional n. 103, para os segurados servidores públicos e celetistas, a renda de aposentadoria somente poderá ser majorada se e somente houver poupança contratada, ou seja, o benefício individual capitalizado. Esse mecanismo endossa a permanência da previdência privada como complementar à pública, mas não afasta as demais situações de exclusão sistêmicas de grupos e setores da sociedade alijados das condições mínimas e satisfatórias de vida digna neste mundo e também no Brasil, reino de desiguais.

## 7. Referências

BACHA, E. **Belíndia 2.0**: fábulas e ensaios sobre o país dos contrastes. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

[623] SUPIOT, op. cit., p. 111.

CORREIA, M. P. G.; VILLELA, J. C. **Previdência privada**: doutrina e comentários à Lei Complementar n. 109/01. São Paulo: LTR, 2004.

COSTA, E. R. **Previdência complementar na seguridade social***:* o risco velhice e a idade para a aposentadoria. São Paulo: LTR, 2003.

FITOUSSI, J. P.; ROSANVALLON, P. **Le nouvel âge des inégalités**. Paris: Édition du Seuil,1996.

GALBRAITH, J. K. **L'art d'ignorer les pauvres**. France: Monde Diplomatique, 2011.

GUIDDENS, A. **Para além da esquerda e da direita**. São Paulo: Ed. Unesp: 1996.

LEITE, C. B. **O século da aposentadoria**. São Paulo: LTR, 1993.

LIMA, S. W. do N. **Regulação e previdência complementar fechada**. São Paulo: LTR, 2004.

MALLOY, J. M. **Política de previdência social no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

NERY, P. F. **Extremos**: um mapa para entender as desigualdades no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2024.

NESSE, A.; GIAMBIAGI, F. **Fundamentos da previdência complementar**: da administração à gestão de investimentos. São Paulo: Atlas, 2020.

PÓVOAS, M. S. S. **Previdência privada**: filosofia, fundamentos técnicos e conceituação jurídica. Rio de Janeiro: FUNEMSEG, 1985.

___ . **Seguro e previdência**: na rota das instituições do bem-estar. São Paulo: Green Forest do Brasil, 2000.

ROSANVALLON, P. **A nova questão social**: repensando o Estado-providência. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SAFATLE, V.; SILVA JR., N. da.; DUNKER, C. (org.). **Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

SUPIOT, A. **O espírito da Filadélfia**: a justiça social diante do mercado total. Porto Alegre: Editora Sulina, 2014.

___ . **La solidarité**: enquete sur um príncipe juridique. Paris: Odile Jacob, 2015.

VON MISES, L. **O livre mercado e seus inimigos**: pseudociência, socialismo e inflação. Campinas (SP): VIDE-Editorial, 2017.

___ . **Intervencionismo**: uma análise econômica. São Paulo: LVM Editora, 2018.

WEINTRAUB, A. B. **Responsabilidade dos administradores de fundos de pensão**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

WERNECK VIANNA, M. L. T. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan/IUPERJ/UCAM, 1998.

# Capítulo 18

# Previdência Complementar: características, dilemas e expectativas

Zeno Simm[624]

**Resumo:** A crise do Estado de Bem-estar Social tornou-o incapaz de atender a todas as demandas da sociedade e de dar a adequada garantia no âmbito da proteção contra os riscos sociais, por isso vem reduzindo ao mínimo indispensável o amparo proporcionado pelo regime de previdência social oficial e obrigatório. O presente estudo tem por escopo analisar a transferência, total ou parcial, da execução do regime previdenciário para a iniciativa privada, com a criação das entidades privadas de previdência complementar, de adesão facultativa, destinadas a suplementar o valor dos benefícios do regime oficial. São analisadas as entidades abertas e fechadas, sua organização e funcionamento, com a apresentação de dados estatísticos das suas atividades e reflexos na economia nacional. Conclui-se com a proposta de ser incentivada a adesão aos planos privados como meio indispensável, em futuro próximo, ao gozo de uma existência digna.

**Palavras-chave:** Direitos fundamentais sociais; regimes previdenciários obrigatórios e facultativos; previdência complementar fechada; previdência complementar aberta.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Direitos fundamentais do ser humano, sua dignidade e cidadania. Solidariedade. Direitos fundamentais sociais. Relação com a previdência social. 2.1. Riscos sociais e sua prevenção e cobertura. 2.2. Limitações ao exercício dos direitos fundamentais sociais. A reserva do possível. A crise do Estado Social e o Estado Neoliberal. 2.3. Sistemas de proteção social. Previdência social pública e previdência privada. Questões terminológicas. 3. Previdência privada, complementar ou supletiva. Modalidades. Organização e funcionamento. 3.1. Regimes suplementares aberto e fechado: o que esperar? Conclusão. Referências.

[624] Mestre em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (Curitiba, 2007). Doutor em Direito pela Universidad de Castilla-La Mancha (Ciudad Real, Espanha, 2016). Titular originário da Cadeira nº 30 da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social. Advogado. Juiz do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª. Região aposentado. Autor de artigos e livros de Direito e Processo do Trabalho e Direito da Seguridade Social. Ex-professor em cursos de graduação e pós-graduação.

## 1. Introdução

Desde que habita a Terra, o homem sente necessidades que devem ser supridas, inclusive as mais básicas como alimentação, habitação, atenção à saúde etc., inicialmente de forma individual e familiar e posteriormente também em nível coletivo, quando passou a conviver em grupos sociais.

Para enfrentar essas necessidades resultantes de riscos, conhecidos ou não, que afetavam seu instinto de bem-estar, o homem criou mecanismos de defesa contra tais riscos ou, quando isso não fosse possível, engendrou sistemas destinados a enfrentar ou atenuar as suas consequências danosas. Desde a Antiguidade Clássica até os dias atuais, o homem foi criando e aperfeiçoando sistemas e organismos de proteção contra as adversidades naturais, merecendo destaque as propostas de Bismarck e Beveridge e com ápice no período do Estado do Bem-estar Social e do constitucionalismo social, quando se criou em muitos países uma ampla rede de proteção social do cidadão.

Com as crises mundiais dos anos 1970-80, o Estado Social entrou em crise financeira que atingiu diretamente os regimes de previdência social, determinando a realização de reformas diante da incapacidade financeira da seguridade social de atender de forma eficaz a todas as contingências sociais. Como resultado, em alguns países foi delegada à iniciativa privada a execução dos regimes previdenciários de caráter obrigatório. Em outros, esta proteção foi sendo reduzida a um mínimo indispensável e foi aberta ao cidadão a possibilidade de, voluntariamente, aderir a planos privados de caráter complementar aos benefícios da previdência social, então instituídos paralelamente ao sistema oficial.

Esta é a situação atual também no Brasil, onde vigoram, paralelamente ao estatal, outros sistemas protetivos por meio de entidades privadas, de adesão restrita a determinado grupo ou aberta ao público em geral, mas sempre de forma voluntária, com o objetivo de suplementar os benefícios do regime estatal.

Cabe analisar como se processam esses regimes privados e se é esse o caminho adequado para proporcionar ao indivíduo a desejada tranquilidade e o almejado bem-estar futuro, assegurando-lhe uma existência digna e preservando-se a paz social.

Para esse desiderato, neste estudo fez-se uma pesquisa documental e bibliográfica de abalizada doutrina, como também a análise da respectiva

legislação, de elementos estatísticos e até de material informativo das entidades de previdência privada complementar ou supletiva.

## 2. Direitos fundamentais do ser humano, sua dignidade e cidadania. Solidariedade. Direitos fundamentais sociais. Relação com a previdência social

Não há nenhuma dúvida de que o direito à proteção social – a mais ampla possível – se qualifica como **direito fundamental** da pessoa, indispensável mesmo à sua **dignidade** como indivíduo e cidadão.

Embora inexista doutrinariamente uma conceituação unívoca **do que sejam** direitos fundamentais (e até **de quais sejam**), é interessante citar, neste ponto, os ensinamentos de José Afonso da Silva: pela expressão **direitos fundamentais do homem** entendem-se não apenas os "princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico", como também, no âmbito do *direito* positivo, "aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas", sendo **fundamentais** porque "se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive" e **da pessoa humana** no sentido de que "a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados".[625]

Da mesma forma, não há um consenso doutrinário quanto à noção e conteúdo da expressão **dignidade** do ser humano. As expressões "dignidade" e "pessoa", embora sejam aparentemente de fácil compreensão, na realidade comportam interpretações nem sempre coincidentes, ainda que presentes na quase totalidade dos textos constitucionais modernos.

> Algumas vezes entendida também como amor-próprio, honra ou respeitabilidade, a dignidade é um daqueles valores cujo significado é mais **sentido** ou **experimentado** que propriamente **conceituado**, inclusive pela circunstância de se tratar de uma percepção mais ou menos natural das pessoas, inerente mesmo ao ser humano e que com ele já nasce, algumas vezes se originando de padrões de ordem moral ou religiosa.[626]

[625] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo.* p. 176-177.
[626] SIMM, Zeno. *Acosso psíquico no ambiente de trabalho*: manifestações, efeitos, prevenção e reparação. p. 27. (grifos do original)

O gozo dos direitos fundamentais, inclusive e em especial os denominados direitos sociais, voltados para a conformação de uma **cidadania social** (mais além da política ou civil), pressupõe o respeito à **dignidade** do indivíduo como ser humano.

Rizzatto Nunes lembra que, segundo o art. 1º. da Constituição, "o principal direito fundamental constitucionalmente garantido é o da dignidade da pessoa humana", sendo ela "o primeiro fundamento de todo o sistema constitucional posto e o último arcabouço da guarida dos direitos individuais", concluindo que a dignidade nasce com o indivíduo, é-lhe inata e inerente à sua pessoa: "o ser humano é digno porque é."[627]

Dentro da conhecida classificação dos direitos fundamentais em gerações ou dimensões[628] e sua evolução histórica, merecem aqui particular destaque os chamados *direitos sociais*, ainda que parte da doutrina divirja acerca da caracterização dos direitos ditos econômicos, sociais e culturais como autênticos direitos, menos ainda como fundamentais, questionando a sua natureza jurídica. Quanto a essa categoria de direitos (em especial os assim ditos **direitos sociais**), não são raras as manifestações indagando se estes se enquadram mesmo na categoria de direitos, pois estariam destituídos de efetividade e muitas vezes sequer seriam passíveis de reivindicação na esfera judicial.[629] De outro lado, há respeitável corrente doutrinária defendendo a sua plena exigibilidade, inclusive pela via judicial.[630]

Ou, como quer Gerardo Pisarello, os direitos sociais, em um sentido amplo, "podem ser considerados expectativas ou pretensões de recursos e bens dirigidos a satisfazer necessidades básicas das pessoas" e cuja reivindicação, embora de interesse de todos, interessa "sobretudo aos membros mais vulneráveis da sociedade, cujo acesso a ditos recursos costuma ser residual, e

---

[627] NUNES, Rizzatto. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana:* doutrina e jurisprudência. pp. 45 e 49.

[628] Classificação que vem desde T. H. Marshall (direitos civis, políticos e sociais), passa por Norberto Bobbio e suas gerações (direitos civis, políticos, econômicos e sociais e de solidariedade) e chega a Ingo Sarlet com suas dimensões (direitos negativos ou de abstenção estatal, direitos prestacionais, direitos econômicos, sociais e culturais e direitos de solidariedade e fraternidade). *Apud* SIMM, Zeno. *Acosso psíquico no ambiente de trabalho:* manifestações, efeitos, prevenção e reparação. p. 20.

[629] Por todos: LEAL, Roger Stiefelmann. *Direitos sociais e a vulgarização da noção de direitos fundamentais*. Artigo [on-line]. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/mestredir/doutrina/leal2.htm>. Acesso em: 5 mar. 2003.

[630] Por todos: ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*.

não poucas vezes, inexistente", caracterizando-se como direitos dos desfavorecidos.[631]

Até por isso, tal categoria de direitos é também dotada de forte dose de **solidariedade** (ou fraternidade) que deve estar presente tanto na criação quanto na efetivação dos direitos sociais – que são, no mais das vezes, direitos típicos de solidariedade. Bem andou Fábio Zambitte Ibrahim ao dizer que a expressão solidariedade, "embora amplamente utilizada, sempre careceu de desenvolvimento mais preciso; mais citada do que explicada, é uma incógnita dentro da sociologia e da filosofia, comportando usos diversos", e que o Estado contemporâneo, visando ao bem-estar e à justiça social, deve buscar a "repartição adequada de riscos em ambiente de solidariedade, seja voluntária ou forçada".[632]

> A solidariedade é tão relevante que pode ser considerada o principal e fundamental elemento da proteção social, sua base mesmo, e por isso está posta como obrigatória no art. 195 da Constituição do Brasil ao estabelecer a participação compulsória (direta e indiretamente) da sociedade no financiamento da seguridade social, subordinando o "eu" ao "nós", o individual ao coletivo, sendo de interesse geral que todos se sintam protegidos e amparados nos momentos difíceis.[633]

Na vida em sociedade organizada dentro de um Estado de Direito, a condição humana implica também a noção de **cidadania** e não apenas aquela composta dos direitos civis e políticos, mas abrangendo também os direitos sociais, como já pregava Thomas Humphrey Marshall[634], ao que Herkenhoff acrescenta ainda as dimensões econômica, educacional e existencial.[635] Fala-se, por isso, em **cidadania social**, resultante do gozo dos direitos sociais dotados de eficácia que podem – e devem – ser "levados a sério" e tornados concretos, ainda que pela judicial.

---

[631] PISARELLO, Gerardo. El Estado Social como Estado Constitucional: mejores garantías, más democracia. In: ABRAMOVICH, Victor; AÑON, María José; COURTIS, Christian (coords.). *Derechos sociales*: instrucciones de uso. p. 23. (tradução livre)
[632] IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A previdência social no Estado contemporâneo*: fundamentos, financiamento e regulação. pp. 9 e 69.
[633] SIMM, Zeno. A Seguridade Social como instrumento de democratização e de isonomia entre cidadãos. *Revista Internacional Consinter de Direito*, a. X, n. XIX, p. 601-621, 2.sem.2024. p. 613.
[634] MARSHALL, T. H. *Cidadania e classe social*. Trad. para o Espanhol de Pepa Linares.
[635] HERKENHOFF, João Baptista. *Como funciona a cidadania.* p. 19-20.

É por essa perspectiva que devem ser vistos e judicialmente exigidos os direitos elencados no âmbito do vasto campo da Seguridade Social: como direitos fundamentais sociais indispensáveis à vida com um mínimo de dignidade e como elemento basilar de uma cidadania solidária e mais igualitária.

A noção de seguridade social como instrumento de proteção da pessoa contra os riscos sociais transformados em sinistro, não infere uma natureza nem uma finalidade indenizatória de eventual dano sofrido pelo indivíduo, mas, sim, traz ínsita a ideia de assegurar-lhe os meios adequados à satisfação das suas necessidades básicas decorrentes das vicissitudes da vida.

A Constituição brasileira de 1988, além de ter introduzido importantes modificações no campo dos direitos sociais, inovou ao empregar, pela primeira vez, a expressão *seguridade social*, dispondo (art. 194) que "A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social."

Para este estudo, será objeto de análise apenas o âmbito da assim denominada *previdência social*, regulada no texto constitucional a partir do art. 201, segundo o qual ela "será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social[636], de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial" para atender a eventos como de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada, proteção à maternidade, desemprego e pensão por morte.

## 2.1. Riscos sociais e sua prevenção e cobertura

"Desde que nasce, o homem corre o risco de eventos danosos ao seu patrimônio, à sua saúde e à sua vida. O risco, assim, faz parte da vida e certas atitudes preventivas podem evitar e diminuir a sua incidência, mas não eliminar a maioria deles", afirma Sully Alves de Souza[637], e Manuel Póvoas complementa: "Nada se compara, na aventura do homem pelo mundo, à epopeia que protagonizou, na procura da estabilidade e da segurança."[638]

---

[636] Aplicável apenas no âmbito das atividades privadas, posto que no âmbito do serviço público (civil e militar) há regimes próprios de seguro social, mas que gradativamente estão sendo aproximados do RGPS na incessante busca de uma total uniformização do sistema protetivo.
[637] SOUZA, Sully Alves de. *Direito Previdenciário*. p. 9.
[638] PÓVOAS, Manuel Soares. *Na rota das instituições do bem-estar*: seguro e previdência. p. 47. Esse economista, atuário, jurista e advogado luso que viveu no Brasil teria sido, juntamente com

Para fins de seguro, entende-se por **risco** a probabilidade, em maior ou menor grau, de ocorrer um evento futuro incerto, previsível ou imprevisível, que possa causar um dano à pessoa ou à sua atividade independentemente de sua vontade. Na parte que aqui interessa, a morte da pessoa é sempre evento certo, assim como muitas vezes também o atingimento de idade avançada que impeça ou dificulte o exercício de uma atividade remunerada necessária à subsistência sua e de seus dependentes, com algo semelhante ocorrendo também no período de gestação da mulher exercente de atividade remunerada.

Acrescentem-se ainda os riscos de desemprego, de incapacidade temporária ou definitiva por motivo de doença ou acidente e outros que, variando no **tempo** e no **espaço**, agregam-se ao rol dos riscos sociais a que se sujeita o ser humano. Ibrahim se refere aos chamados *novos riscos*, até então ignorados "não só pela insuficiência do desenvolvimento científico e tecnológico, mas até por aspectos culturais"[639], muitos deles trazidos pelo que Ulrich Beck chama de **sociedade de risco** (*risk society*). As ameaças hoje latentes no quotidiano afetam "tanto indivíduos isoladamente, quanto grupos de pessoas ou até mesmo de toda uma sociedade"[640] e se mostram sob variadas formas e graus dentro de um contexto social contaminado por novos costumes liberalizantes, por crises econômicas, por um individualismo avesso à solidariedade, por novas formas de trabalho trazidas pelo desenvolvimento tecnológico e outros fatores políticos, econômicos, ambientais e sociológicos.

No ramo securitário, é bem conhecida a equação de que já falavam Celso Barroso Leite e Feijó Coimbra ao se referirem aos riscos que, se concretizando em um sinistro, causam um dano e geram uma necessidade que reclama a necessária reparação: risco → sinistro → dano → necessidade → reparação. Tal fórmula está presente também no ramo do seguro social ou previdência social, ainda que neste caso a reparação deva ser em formato socialmente adequado e não indenizatório. Daí a origem dos sistemas de seguro, pelos quais a pessoa **previdente** paga um determinado valor para ter a cobertura (total ou parcial) do resultado danoso que possa vir a sofrer na hipótese de ocorrência de um sinistro previamente definido.

---

Amador Aguiar, o idealizador da primeira entidade de previdência complementar aberta do Brasil. *Apud* SOUZA, Guilherme Casado Gobetti de. *Previdência complementar*: gestão dos recursos garantidores. p. 65.

639 IBRAHIM, Fábio Zambitte. Op. cit. p. 2.

640 FUNDÃO, Valéria Gaurink Dias. *A revolução 4.0 e seus impactos nas contribuições previdenciárias*. p. 95.

Com propriedade, diz Daniel Machado da Rocha que um Estado Democrático de Direito "deve contemplar mecanismos efetivos para resguardar toda a sua população contra as contingências sociais capazes de conduzir o ser humano para uma situação incompatível com a dignidade da pessoa humana".[641]

Uma questão que aqui se coloca, entretanto, é a da **quantificação** ou da eventual **limitação** dessa proteção social, notadamente no campo da previdência social, matéria que se entrelaça com a teoria da reserva do possível e com o novo modelo de Estado proposto a partir da década de 1970, e com maior força nos anos seguintes, que ficou conhecido como *Estado Mínimo* ou *Neoliberal*.

## 2.2. Limitações ao exercício dos direitos fundamentais sociais. A reserva do possível. A crise do Estado Social e o Estado Neoliberal

É tormentosa, e ainda sem uma solução unânime tanto na doutrina quanto na jurisprudência, a questão da existência ou não de eventuais limites a que se sujeitaria o gozo dos direitos fundamentais sociais, e até se existiriam limites para essas mesmas restrições (os limites dos limites). Vale dizer: a atuação prestacional do Estado neste campo seria a mais ampla e plena na cobertura das necessidades sociais ou ficaria limitada às suas possibilidades orçamentárias?

A doutrina costuma apontar a existência de três objeções à efetividade dos direitos fundamentais que limitariam o seu gozo: a) a dificuldade de quantificação do seu objeto; b) a reserva do possível; c) a atribuição ao Legislativo do controle orçamentário.

Efetivamente, há alguns determinados direitos fundamentais, especialmente aqueles considerados como sociais e culturais, que pela sua própria natureza apresentam dificuldades para serem quantificados e, portanto, para serem prestados e mais ainda para serem exigidos judicialmente.[642]

Essa questão da **limitação** (em sua tríplice dimensão: extensão, valores e público-alvo) dos direitos sociais, em especial os previdenciários, tem muito a ver com o **modelo de Estado** (mais ou menos intervencionista) e com as grandes **transformações** pelas quais a sociedade vem passando. Lembra

[641] ROCHA, Daniel Machado da. Considerações sobre a efetividade da proteção social no Brasil. In: SOUZA, Fábio; ROCHA, Daniel Machado da (coords.). *Esse é o fim do Estado Social?* p. 11.
[642] SIMM, Zeno. *Os direitos fundamentais e a seguridade social*. p. 45.

Marcelo Leonardo Tavares que a previdência social pode "apresentar-se como prestação meramente social e garantida na medida do possível e da disponibilidade econômica do Estado; ou também adequar-se ao conceito de mínimo existencial vinculado à dignidade da pessoa humana."[643]

Em reação ao dito Estado Liberal, que não intervinha nas relações interprivadas e onde havia uma igualdade puramente formal e uma suposta liberdade contratual[644], surgiu o Estado Social ou de Bem-estar Social, em que ganham maior dimensão os direitos fundamentais do homem, dentre os quais se destacam os direitos sociais então constitucionalizados, assumindo a ampliação da sua ação como imperativo de garantia dos direitos de cidadania, dando maior proteção ao trabalho e instituindo o seguro social visando à proteção do indivíduo "do berço ao túmulo" como mecanismo de pacificação social e prevendo outras formas de proteção dos direitos humanos.

Esse *Walfare State*, segundo Baylos Grau, "implicava uma seguridade social universal, serviços públicos iguais para todos, pleno emprego e salário suficiente para todos os cidadãos, no marco de uma garantia formal da igualdade, de hegemonia dos interesses produtivos e de correção dos mecanismos de mercado", devendo

> (...) transformar as forças presentes no mercado para obter, por meio da ação estatal, a seguridade social dos indivíduos, o que se realiza não apenas mediante prestações públicas que garantam a suficiência econômica em casos de velhice, invalidez, doença, acidente de trabalho ou desemprego, mas também mediante a proteção familiar, a assistência à saúde universal, as moradias sociais.[645]

Esse modelo político, porém, entrou em um processo de crise já na década de 1970 e seu declínio se agravou na década seguinte[646], motivada por

---

[643] TAVARES, Marcelo Leonardo. Limites jurídicos à reforma da previdência social. In: SOUZA, Fábio; ROCHA, Daniel Machado da (coords.). *Esse é o fim do Estado Social?* p. 37.
[644] O que gerou a arguta observação de Delphine (Gay) de Girardin, em sua poesia *Les ouvriers de Lyon* e que se tornaria o slogan da época: "*pauvre, nu, sans travail, mais libre, meurt de faim*". (*Poésies complètes*. p. 222.)
[645] BAYLOS GRAU, Antonio. La contracción del estado social. *Revista de derecho social*. p. 14. (tradução livre).
[646] Já nos anos ´70 Margareth Thatcher, diante de um *Welfare State* agonizante, lançou algumas ideias privatistas, sendo logo mais acompanhada por Ronald Reagan. A respeito, ver: O´SULLIVAN, John. *O presidente, o papa e a primeira-ministra*: a parceria que venceu a guerra fria. Trad. de João Tordo. Para Guy Sorman, "os anos 80 se caracterizam pela ruptura com a antiga ordem intelectual" e, afirmando limitar-se à esfera da vida social, disse que "o liberalismo emerge hoje com um alcance universal, abandonando um prolongado torpor histórico."

variadas causas, tanto ligadas ao mercado (como a crise do petróleo), às novas condições de trabalho e às mais recentes condições demográficas, quanto à incapacidade financeira do Estado de cumprir as promessas que fizera. No âmbito do seguro social, em particular, fenômenos como a (postergada) readequação atuarial, o (indesejável) desemprego, o (desejável) aumento da expectativa de vida e as (questionáveis) novas formas de trabalho produziram considerável impacto. Nesse quadro, o Estado se **contraiu** para conter os gastos, transferindo à iniciativa privada algumas das suas atividades e reduzindo os serviços públicos até então disponibilizados ao cidadão, inclusive na área da seguridade social, sendo que em alguns países até o sistema previdenciário foi privatizado.

Para a limitação da ação estatal na efetivação dos direitos fundamentais em geral, onde se incluem os da ordem social, a doutrina suscitou a teoria da *reserva do possível*, segundo a qual a prestação desses direitos sociais estaria sujeita à capacidade econômica do Estado, como diz Canotilho.[647]

Com o avanço de ideologias ditas neoliberais, incrementaram-se as propostas de transferência, total ou parcial, da previdência social para a iniciativa privada, fenômeno conhecido como *privatização da previdência social*,[648] o que se tornou realidade em diversos países que até então tinham-na como atividade tipicamente estatal. Germinou por todos os cantos a ideia de que o regime previdenciário então executado pelo Estado não poderia se manter diante de argumentos sobre a incapacidade financeira do sistema público para o pagamento dos benefícios futuros, anunciando-se a existência de uma suposta crise financeira do sistema pelos mais variados fatores, com propostas de restrição dos direitos prestacionais em nome da austeridade pública e de criação de formas de privatização dos riscos sociais,[649] já lançadas pelo menos ao tempo de Milton Friedman.

Em alguns deles (e até por pressão de organismos financeiros internacionais) houve a privatização dos riscos sociais, com a substituição do seguro social público pelo privado, de forma total, parcial ou paralela, como

---

(SORMAN, Guy. *O Estado mínimo*. Trad. de Alexandre Guasti. p. 11). Daí denominar-se **neoliberalismo** a essa nova fase do pensamento em substituição ao Estado Social.

[647] CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da constituição.* p. 474.

[648] Assunto que, não obstante ter alguma ligação com a previdência complementar, não faz parte do núcleo central do presente estudo.

[649] MONEREO PÉREZ, José Luis. *Público y privado en el sistema de pensiones*: un estudio crítico e integrador del sistema público y de los planes privados de pensiones. p. 17-8. (tradução livre)

aconteceu em alguns países da América Latina.[650] Segundo a OIT, de 1981 a 2014 trinta países privatizaram total ou parcialmente seus sistemas previdenciários e até 2018 dezoito voltaram atrás, revertendo total ou parcialmente o sistema privado. Segundo relatório da OIT, "tendo em vista a reversão da privatização pela maioria dos países e a acumulação de evidências sobre os impactos sociais e económicos negativos da privatização, pode-se afirmar que a experiência da privatização fracassou."[651]

A crise financeira mundial de 2008 e outras sequelas resultantes do neoliberalismo atingiram também os sistemas de seguridade social, que tiveram de ser revistos e adequados aos novos tempos. O desemprego, a crise fiscal do Estado, a informalidade, as mudanças demográficas e a elevação da expectativa de vida, aliadas a episódios de fraudes e evasão fiscal, colocaram os sistemas de seguro social em situação crítica, para não dizer caótica.

Mas, se os recursos disponíveis são insuficientes para o Estado proporcionar ao indivíduo uma **segurança** completa e adequada em face dos riscos sociais a que ele (em maior ou menor grau) está sujeito e caso se materializem em sinistro, onde estaria a solução?

Trata-se de tema muito controvertido, além de espinhoso em profundidade, posto que envolve o inafastável direito do cidadão a uma vida com o mínimo de dignidade e segurança, de um lado, e, de outro, a capacidade do Estado e da própria sociedade fraterna e solidária de poder atender às demandas sociais – aqui, no caso, as relativas à previdência social. Dentre algumas das soluções apontadas, destacam-se a já referida proposta de privatização da previdência social e aquelas outras que pregam a concessão pelo Estado de benefícios **mínimos**, tanto em extensão quanto em valores, relegando a cada indivíduo a liberdade de, por sua própria conta e iniciativa, buscar na iniciativa privada uma cobertura maior e melhor em **suplementação** àquela ofertada pelo poder público.

## 2.3. Sistemas de proteção social. Previdência social pública e previdência privada. Questões terminológicas

Wagner Balera expõe, com propriedade, que o Sistema Nacional de Seguridade Social-SNSS tem o objeto da ordem social, institucionalizando o

[650] Uma análise dos fatores que levaram a isso encontra-se em MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela. *La seguridad social en México*. p. 279.
[651] SIMM, Zeno. A seguridade social como resposta às crises sociais: passado, presente e futuro. In: MORAIS, Océlio de Jesús Carneiro de. (coord. org.) *Seguridade social na América Latina*: desafios no Século XXI. p. 248.

sentido da proteção social e fixando-lhe limites e contornos,[652] e visa à proteção das pessoas contra os riscos sociais. Tal sistema apresenta três subsistemas, um dos quais é a previdência social.

Como se sabe, o regime de previdência social ou seguro social é de caráter compulsório, de filiação obrigatória e contributiva, exatamente pela sua natureza social. Tudo que é de **interesse social** deve ser **obrigatório**, posto que aí se trata da proteção do grupo social organizado, uma forma de amparo coletivo e não estritamente individual nas situações de **necessidade**, com um espírito de fraternidade e solidariedade social na busca do bem-estar comum. Já foi demonstrado historicamente que as formas individuais ou de pequenos grupos de proteção contra os riscos sociais não foram suficientes para atender às necessidades em caso de um evento danoso.

Portanto, tudo que interessa ao **coletivo** é de responsabilidade **do Estado** e **da sociedade** politicamente organizada. Mesmo quando a execução do sistema de previdência social seja delegada à iniciativa privada (a dita *privatização* da previdência), o sistema deve ser de filiação compulsória e contributivo, devendo o Estado disciplinar adequadamente a matéria pela via legislativa e fiscalizar o cumprimento dos programas previdenciários das entidades autorizadas a funcionar, a fim de assegurar a regular prestação dos benefícios legalmente pevistos.[653]

O que se pode dizer, em conclusão, é que **deve existir** ao menos um sistema de proteção social **básico**, **obrigatório**[654] e **contributivo**, executado **diretamente** pelo Estado ou por sua **delegação** e sob seu **controle**, e que garanta a cobertura das contingências sociais elementares ou necessidades básicas do indivíduo para uma vida com **dignidade**. Dadas tais características, este sistema de proteção é **institucional**.

Para além desse patamar protetivo mínimo da previdência social compulsória, a proposta que tem ganhado corpo no atual estágio da organização sociopolítica é a de que o indivíduo possa, **voluntária e contratualmente**, aderir a outros programas protetivos paralelos e financeiramente independentes do Estado para usufruir de coberturas **mais amplas** (em extensão e valores) que

---

[652] BALERA, Wagner. *Sistema de seguridade social*. p.13.

[653] Para o presente estudo, é dispensável analisar em detalhe e profundidade a distinção entre os regimes financeiros de **repartição** (preponderante na previdência estatal) e de **capitalização** (utilizado nos sistemas privados) à luz do princípio da solidariedade que norteia os sistemas de proteção social.

[654] Foge igualmente ao escopo deste artigo a referência ao eventual *segurado facultativo*, também contribuinte mas de filiação voluntária, não exercente de qualquer atividade econômica que lhe determine a filiação obrigatória.

o básico garantido pelo regime obrigatório para socorrer as suas carências elementares e prementes. É o que se tem denominado mais genericamente de **previdência complementar** ou **suplementar** ou **privada**.

Destaca Paulo Mente que "os limites dessa previdência pública serão cada vez menores, voltados à população de menor renda, com ampliação dos espaços para os planos privados complementares".[655] Para Leitão, Meirinho e Lima, o regime previdenciário "visa a assegurar a sobrevivência digna do beneficiário e não o mesmo padrão financeiro de quando o segurado esteve atividade (*sic*). Prova disso é a previsão de um teto máximo para a maioria dos benefícios previdenciários", sendo que para manter o mesmo padrão de vida "o indivíduo precisará recorrer à previdência complementar privada"[656], vale dizer, deverá buscar uma complementação no âmbito privado, fora da ação estatal.

Eliane Romeiro Costa delimita o conceito de seguridade básica e seguridade complementar, afirmando que por seguridade supletiva se considera "a previdencialização da cobertura sob critérios e regras atuariais específicos para o regime complementar privado", não comportando a tal regime prestar assistência aos respectivos participantes, acrescentando que o "sentido filosófico da seguridade supletiva apresenta-se como a esfera não abrangida pela seguridade básica."[657]

Há aqui, desde logo, algumas questões semânticas a esclarecer, posto que a terminologia utilizada pela lei e pelos doutrinadores nem sempre é clara ou cientificamente adequada. Alguns termos distintos ora são utilizados como sinônimos, ora termos semelhantes têm significado diverso, ora é o próprio texto legal que comete impropriedades.

Usualmente, quando se fala em **previdência social pública** quer-se referir àquele regime **estatal e obrigatório**, de natureza **institucional**, que concede a proteção social mínima ou básica aos seus beneficiários; e **previdência social privada** seria aquela desenvolvida por entes **privados,** de adesão **voluntária** e **contratual**[658] e que proporcionaria ao segurado aquele

---

[655] MENTE, Paulo. A previdência privada fechada. In: *Curso de direito previdenciário*: homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira. Coord. Wagner Balera. p. 199.
[656] LEITÃO, Andre Studart; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'anna; LIMA, Alexandre César Diniz Morais. *Curso de Direito Previdenciário*. p. 68.
[657] COSTA, Eliane Romeiro. *Previdência complementar na seguridade social*: o risco velhice e a idade para a aposentadoria. p. 42-3.
[658] Contrato de direito privado bilateral, oneroso, solene, de máxima boa-fé e de adesão, como ensina REIS, Ernesto José Pereira dos. Previdência privada aberta. In: *Curso de direito*

***plus*** além do básico. Porém, nos países em que a execução do sistema previdenciário foi transferida para a iniciativa privada, também se trata do regime que outorga apenas o *minimum minimorum* de proteção social. Essa característica de mínimo indispensável presente nos programas previdenciários oficiais e obrigatórios fica claramente demonstrada no momento que a lei fixa **valores máximos** tanto para as contribuições do segurado, como para os benefícios que lhe são outorgados. Vale dizer, ainda que se trate de segurado com alta remuneração na ativa e que possa custear uma proteção maior para as contingências, sua contribuição ficará sujeita ao limite legal e, da mesma forma, os futuros benefícios não poderão ultrapassar o teto estabelecido.

Como lembra Daniel Pulino[659], a Constituição de 1988, em sua redação original, fez apenas rápidas e discretas referências à **previdência privada** em três artigos: 21, VIII; 192, II; e 201, § 8º., e outra alusão a um futuro seguro coletivo, de caráter **complementar** e **facultativo**, no âmbito da previdência social (art. 201, § 7º.), disposições estas posteriormente alvo da Emenda Constitucional nº. 20/1998. Previsão semelhante, nunca concretizada, já constava da primitiva e revogada Lei Orgânica da Previdência Social-LOPS (Lei nº. 3.807/60), cujo art. 68 prenunciava que a previdência social oficial poderia realizar seguros coletivos objetivando a **ampliação** dos benefícios nela previstos.

Cerca de 10 ou 15 anos depois da LOPS e após a fase de euforia conhecida como do *milagre econômico* ou *milagre brasileiro*, verificou-se um período de recessão (por causas tanto externas quanto internas) que causou profunda queda na Bolsa de Valores e instabilidade no mercado de ações brasileiro. Foi aí que, segundo Affonso Almiro, os analistas especializados constataram que nos Estados Unidos o comportamento das Bolsas era mais estável e que isso se devia, em boa medida, à existência de grandes investidores institucionais, dentre eles os fundos de pensão (*pension funds*), em especial a partir do *Employee Retirement Income Security Act* (ERISA), promulgado em 2-9-1974 depois que alguns programas de pensão das empresas começaram a falhar.[660]

---

*previdenciário*: homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira. Coord. Wagner Balera. p. 162.

[659] PULINO, Daniel. *Previdência complementar*: natureza jurídico-constitucional e seu desenvolvimento pelas entidades fechadas. p. 98.

[660] THE BALANCE. *The history of pension plans in the U.S.* 14. out. 2021. Disponível em: www.thebalancemoney.com/the-history-of-the-pension-plan-2894374. Acesso em: 28 fev. 2025. Na África do Sul foi promulgado o *Pension Funds Act* (nº. 24, de 1956) regulamentando a

No Brasil, em 15-7-1977 foi então promulgada a Lei nº. 6.435[661], a vigorar a partir de 1º.-1.1978, dispondo sobre as entidades de **previdência privada**, classificando-as (art. 4º.) em duas categorias: "a) fechadas, quando acessíveis exclusivamente aos empregados de uma só empresa ou de um grupo de empresas, as quais, para os efeitos desta Lei, serão denominadas patrocinadoras; b) abertas, as demais", acrescentando que as entidades fechadas não poderiam ter fins lucrativos (§ 1º.). Esta lei veio a ser regulamentada pelo Decreto nº. 81.240/1978, tratando das entidades **fechadas** de previdência privada, e pelo Decreto nº. 81.402/1978, regulando a matéria em relação às entidades **abertas**.

De seu lado, a Lei nº. 8.212/1991, disciplinadora do custeio da seguridade social, já estabelecera (art. 28, § 6º.) que o Poder Executivo deveria encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei estabelecendo a previdência **complementar**, **pública e privada**, em especial para as pessoas que poderiam e teriam interesse em contribuir para o sistema paralelo com valores superiores ao limite máximo de contribuição previsto na mesma lei. Tal previsão ficou adormecida durante muitos anos, só ganhando vida com as Emendas Constitucionais nºs. 20/1998 e 41/2003, que introduziram **profundas** modificações no sistema previdenciário, em especial nesta matéria da previdência privada complementar e no regime próprio do serviço público.

Como registra Daniel Pulino, a previdência privada saiu de uma "situação de escassa regulação constitucional no texto original da Constituição de 1988, para um quadro de detalhada regulação, com verdadeira estruturação dos postulados básicos do sistema no nível constitucional", esclarecendo que foi a Emenda nº. 20 a responsável por todas as alterações relativas à previdência complementar na ordem constitucional.[662] Foi então exatamente a partir da EC-20 que "a previdência privada passa a integrar o Sistema de Seguridade Social com um dos subsistemas de previdência social, obtendo perceptível crescimento", como diz Ana Paula Raeffray.[663]

Já a EC-41 atingiu principalmente os regimes próprios de previdência social no serviço público e, no campo da previdência complementar, atuou

---

constituição e funcionamento dos fundos de pensão (Disponível em: www.gov.za/documents/pension-funds-act-22-may-2015-1349. Acesso em: 28 fev. 2025).

[661] Depois alterada pela Lei nº. 6.462, 9-11-1977.

[662] PULINO, Daniel. *Previdência complementar*: natureza jurídico-constitucional e seu desenvolvimento pelas entidades fechadas. p. 97.

[663] RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de. Previdência privada, poupança e pandemia (uma breve análise). In: MORAIS, Océlio de Jesús Carneiro de. *Seguridade social na América Latina*: desafios no Século XXI. p. 36.

precisamente para introduzi-la no âmbito do setor público. Com efeito, estabeleceu novas regras para a fixação dos proventos de aposentadoria para os servidores públicos, limitando-os ao mesmo teto do regime geral, estabelecendo, em contrapartida, a criação do regime complementar na seara pública, conforme passou a constar do § 14 do art. 40 da Constituição e o § 15 diz que tal regime "será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar", à qual a Lei nº. 14.463/2022 deu a natureza jurídica de direito privado.

A adesão à previdência fechada supletiva do serviço público é **automática**, desde a data de entrada em exercício de quem ingressou no serviço público federal a partir de 5 de novembro de 2015 com remuneração acima do teto do RGPS, embora possa o servidor requerer, a qualquer tempo, o cancelamento de sua inscrição (Lei nº. 12.618/2012, art. 1º., §§ 2º. e 3º.). Poderá ser **voluntária** para todos os demais servidores antigos que não foram incluídos automaticamente ou para ex-participantes que desejarem retornar ao plano.

Por força das novas regras constitucionais, a Lei nº. 6.435/1977 foi revogada pela **Lei Complementar nº. 109/2001**, que ora rege a matéria, em decorrência da nova redação dada pela EC-20 ao art. 202 da Constituição vigente, agora dispondo, de forma inovatória, sobre "o regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social" e de adesão facultativa. Ela organiza e regula **todo** o regime de previdência privada ou complementar operado tanto pelas entidades abertas quanto fechadas, estabelecendo que este "regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, é facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício, nos termos do *caput* do art. 202 da Constituição Federal" (art. 1º.) e que este "regime de previdência complementar é operado por entidades de previdência complementar que têm por objetivo principal instituir e executar planos de benefícios de caráter previdenciário" na forma por ela regulada (art. 2º.). Volta aí a questão terminológica, pois a legislação fala em "regime de previdência privada de caráter complementar", mas também alude a "regime de previdência complementar".

Paralelamente, foi promulgada a **Lei Complementar n º. 108/2001**, que trata especificamente da relação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia

mista e outras entidades públicas, e as suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar.

Em resumo, costuma-se nominar de **previdência privada** apenas aqueles regimes **facultativos**, explorados por entes **privados**, que outorgam a seus beneficiários o desejado *plus* além do mínimo existencial assegurado pelos regimes obrigatórios e como **complemento** destes, daí receberem também a denominação de **previdência complementar**. Atualmente o direito brasileiro admite a existência desses regimes ditos complementares também no âmbito do serviço público, executados através de **fundações públicas** criadas pela Lei nº. 12.618/2012 e vinculadas ao Ministério do Planejamento, tendo-lhes depois a Lei nº. 14.463/2022 dado a natureza de **fundação** com personalidade jurídica de **direito privado**. Então, a rigor, todas as entidades que concedem benefícios complementares ao mínimo existencial do seguro social são de natureza **privada** aqui no Brasil.

E são precisamente estas entidades o objeto de análise por este estudo.

## 3. Previdência privada, complementar ou supletiva. Modalidades. Organização e funcionamento

Excetuando-se a situação das entidades privadas que, por delegação estatal, administram os planos da previdência social **básica** e obrigatória, os demais entes privados dedicam-se, portanto, à execução dos planos de benefícios **suplementares** àquele mínimo existencial oferecido pela previdência básica, mediante sua adesão voluntária aos respectivos planos que lhe são ofertados.

Uma questão que pode ser desde logo aventada é a da terminologia, ainda que seja frequente o uso das expressões *previdência privada* e *previdência complementar* como sinônimas[664] para identificar esse tipo de proteção diferenciada. Como ainda será analisado adiante, parece duvidoso dar-se o nome de *previdência privada* àqueles regimes explorados por bancos e seguradoras de forma aberta ao público em geral em razão de suas características um tanto distintas em relação às entidades fechadas.

Quando se fala em previdência complementar, não se pode olvidar dos doutrinadores clássicos e pioneiros nesta matéria, como Affonso Almiro, Manuel Soares Póvoas e Aroldo Moreira. O primeiro deles reuniu em célebre

[664] É o que diz Daniel Pulino, por exemplo. Op. cit. p. 98.

livro[665] de 1978 uma série de conferências que proferiu sobre o tema, bem como a legislação então vigente, adotando a nomenclatura de *previdência supletiva*.

E aqui surge outra questão semântica: este sistema seria *complementar* ao básico, como diz a legislação, ou *suplementar/supletivo*, como sugerem Affonso Almiro e Manuel Póvoas?

Analisando-se os significados que os grandes dicionaristas Houaiss[666] e Aurélio[667] dão aos *verbos* complementar e suplementar, aos *adjetivos* complementar e suplementar e aos *substantivos* complemento e suplemento, percebe-se que as duas expressões têm significado muito semelhante, mas com algumas sutis peculiaridades que podem talvez mudar o sentido e a aplicação de cada uma delas. No entanto, **complementar**, tanto o verbo quanto o adjetivo, parecem dar mais a ideia de um elemento útil ou até necessário que deva ser adicionado para perfazer algo que estava incompleto, inteirando-o para **completar** o todo. **Suplementar**, por sua vez, induz a ideia de um elemento não necessário ou indispensável ao preenchimento de algo, mas de um acréscimo ou reforço destinado a **melhorar** ou ampliar a coisa. O primeiro adjetivo induz uma necessidade ou obrigatoriedade de completude; o segundo, uma faculdade com possibilidade de otimização.

Portanto, parece que etimológica e tecnicamente seria mais adequado usar-se a expressão **suplementar**, com esse sentido de um acréscimo que, não sendo indispensável para preencher um todo incompleto, produz uma proveitosa melhoria. Razão teriam, pois, Almiro e Póvoas ao preferirem a expressão **suplementar** ou **supletiva** para se referirem a este subsistema de previdência destinado a ampliar a cobertura da previdência social básica. Há mesmo planos de previdência privada fechada que em seus regulamentos adotam expressamente a denominação *suplementação do benefício*. Há que se questionar, porém, se esse caráter supletivo se aplicaria a **todas** essas entidades, dada a situação peculiar das abertas.

Os principais textos legais adotaram expressamente a denominação de **previdência complementar**, também já consagrada na doutrina pátria[668], razão pela qual na presente pesquisa ambas as nomenclaturas serão utilizadas

---

[665] ALMIRO, Affonso. *A previdência supletiva no Brasil*. 231p.
[666] HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. pp. 776 e 2643.
[667] FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. pp. 508-9 e 1897.
[668] Também a ABRAPP-Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência **Complementar** adotou esta terminologia.

indistintamente. E como esses regimes são operados por entidades de direito **privado** (malograda a previdência complementar facultativa pública ensaiada na primitiva redação do § 7º. do art. 201 da Constituição), parece que não haveria óbice a empregar-se também a expressão **previdência privada**, igualmente de uso corrente para esses regimes. Até porque a LC-109 em sua ementa diz que ela dispõe sobre o "regime de previdência complementar" mas já nos seus primeiros artigos trata do "regime de previdência privada". A **atecnia**, portanto, é bem grande.

Guilherme de Souza também justifica a sinonímia: "Para que não se tenham dúvidas semânticas, são sinônimos: previdência complementar; previdência privada; previdência suplementar e fundo de pensão (*pension fund*)."[669] Daniel Pulino, fazendo semelhante análise terminológica, optou por adotar a expressão *complementar* porque já consagrada em dispositivos constitucionais e infraconstitucionais.[670]

Quanto às suas modalidades, desde a Lei nº. 6.435/1977 e seus respectivos regulamentos até a Lei Complementar nº. 109/2001, as entidades de previdência privada suplementar são classificadas em **fechadas** e **abertas**.

Sucintamente, as entidades **fechadas** são aquelas organizadas sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos, acessíveis **exclusivamente** aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entes denominados **patrocinadores**, e aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas **instituidores**, tendo como objeto a administração e execução de planos de benefícios de natureza previdenciária, na precisa dicção dos arts. 31 e 32 da LC-109, sendo-lhes vedada a prestação de quaisquer serviços de outra natureza.

De seu lado, **abertas** são aquelas entidades jurídicas constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas de fins lucrativos e que têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, acessíveis a **quaisquer** pessoas físicas, conforme reza o art. 36 das LC-109. Dada essa sua peculiar possibilidade de oferecer planos protetivos ao público em geral, até independentemente de filiação a qualquer regime de previdência social oficial

669 SOUZA, Guilherme Casado Gobetti de. *Previdência complementar*: gestão dos recursos garantidores. p. 64.
670 PULINO, Daniel. *Previdência complementar*: natureza jurídico-constitucional e seu desenvolvimento pelas entidades fechadas. pp. 258-60.

e básica[671], o funcionamento destas entidades será regulado também, no que couber, pela legislação aplicável às sociedades seguradoras *lato sensu* (art. 73 da LC-109).

Daniel Pulino adota dois critérios para mostrar a diferença entre esses segmentos de previdência privada: "um relativo à própria *entidade* previdenciária e outro referente aos *planos de benefícios* por ela operados." Desde logo, porém, afirma não haver diferença entre o **objeto** da entidade fechada e da aberta, que seria, para ambas, a administração de planos de benefícios previdenciários, interpretação por ele dada aos arts. 2º., 32 e 36 da LC-109. Para ele, a administração e a execução de planos complementares seria o ponto comum a ambos os tipos de previdência privada.[672]

*Data venia* do respeitável mestre e da clareza do texto legal, no mundo dos fatos parece haver, sim, um sensível **distinção** entre aquilo que cada uma delas proporciona às pessoas a elas vinculadas, como se pretende analisar mais adiante, o que poderia mesmo **descaracterizar** as entidades abertas como entes *previdenciários*.

Não obstante entender serem idênticos os objetos dos entes abertos e fechados de previdência privada, cujo ponto comum seria a concessão de benefícios previdenciários de natureza complementar, Daniel Pulino traça um amplo, detalhado e exaustivo demonstrativo das diferenças existentes entre tais entes, sob os dois enfoques já referidos: a) quanto às **entidades em si**: nos aspectos da forma de organização, da representação dos beneficiários, da finalidade lucrativa ou não, de acessibilidade por pessoas físicas e jurídicas ou não e pelos órgãos reguladores e fiscalizadores; b) quanto aos **planos de benefícios**: na questão de acessibilidade aos planos por pessoas físicas e da previsão dos chamados institutos ou modalidades dos planos de benefícios.[673]

## 3.1. Entidades fechadas

Em breve síntese, diz-se que as entidades de **previdência suplementar fechada**, também conhecidas como *fundos de pensão*, estão disciplinadas na LC-109 como Entidades Fechadas de Previdência Complementar-EFPC nos arts.31 a 35 e estavam regulamentadas pelo Decreto nº.4.206/2002, que foi totalmente revogado pelo Decreto nº. 4.942/2003 que, todavia, limitou-se a

[671] Salvo no caso de adesão ao PGBL-Plano Gerador de Benefício Livre, modalidade que exige a filiação ao regime previdenciário oficial, seja como segurado ativo, seja como aposentado.
[672] PULINO, Daniel. *Previdência complementar*: natureza jurídico-constitucional e seu desenvolvimento pelas entidades fechadas. p. 125 e 127.
[673] A respeito, recomenda-se a leitura integral do Capítulo 5.2 do seu livro (p. 125-168).

regulamentar o processo administrativo para apuração de responsabilidade por infração à legislação no âmbito das EFPC's. Atuam sob a forma de fundações de direito privado ou de sociedade civil, guardando uma relação muito próxima ao regime previdenciário oficial e básico.

São denominadas fechadas porque acessíveis exclusivamente a empregados vinculados a algum empregador (chamado patrocinador) ou a associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial (ditas instituidoras), vale dizer, entidades de classe como sindicatos e OAB, por exemplo, sendo que a adesão ao plano é sempre facultativa. Às vezes, o fundo de pensão é patrocinado por mais de uma empresa (geralmente do mesmo grupo econômico) e neste caso é considerado *multipatrocinado* e abrange os empregados de todas elas. Seus participantes são, portanto, pessoas que, alguma forma, já são segurados obrigatórios do regime previdenciário oficial e obrigatório e que por esta via procuram aquele *algo mais* pelo qual estão dispostos a verter recursos adicionais.

O patrocinador também deve contribuir para o fundo (pelo menos na mesma proporção do participante) mas o instituidor aportará recursos apenas voluntaria e esporadicamente, tudo segundo as disposições estatutárias. Como não tem fim lucrativo, os recursos amealhados e seus rendimentos revertem para o próprio fundo, o que é vantajoso para os seus beneficiários. Sujeitam-se a uma teia de normas de todos os níveis, desde a Constituição até as mais setoriais e específicas instruções e portarias.[674]

Estas instituições são autoadministradas por um conselho deliberativo, um conselho fiscal e uma diretoria-executiva da qual se seleciona o administrador estatutário tecnicamente qualificado (AETQ), com a participação dos beneficiários. O pagamento das prestações será custeado pelas contribuições dos participantes (pessoas que aderiram ao plano de benefícios) e dos patrocinadores ou instituidores e respectivos rendimentos resultantes das aplicações financeiras ou demais fontes de receitas previstas em estatuto.

As EFPC's devem observar também as normas expedidas pelos diversos órgãos estatais que as controlam e fiscalizam e que são integrantes do Ministério da Previdência Social. Aqui se incluem o Departamento do Regime de Previdência Complementar-DERPC, vinculado à Secretaria de Regime Próprio e Complementar–SRPC, e mais:

[674] Atualmente, reunidas em uma coletânea disponível em: www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-complementar/coletanea-de-normas/coletaneadenormas_25-01.pdf.

- Superintendência Nacional de Previdência Complementar-Previc[675] (sucessora da Secretaria de Previdência Complementar[676]), autarquia responsável pela aprovação, acompanhamento, supervisão e fiscalização das atividades das EFPC's;
- Conselho Nacional de Previdência Complementar-CNPC, órgão colegiado responsável pela regulação das atividades e operações das EFPC's; e
- Câmara de Recursos da Previdência Complementar-CRPC, órgão colegiado de segunda e última instância recursal administrativa do Segmento Fechado de Previdência Complementar com competência para julgar os processos administrativos instaurados pela Previc.

Tais entidades têm **autonomia** financeira em relação ao Poder Público de todos os níveis, vedado a este qualquer aporte de recursos àquelas, salvo na condição de patrocinador e mediante contribuição que não poderá exceder a do segurado (Constituição, art. 202, § 3º. e LC-108, art. 6º.).

Sendo voluntária a adesão do participante, o vínculo entre este e a entidade é de natureza **contratual**, ainda que a autonomia de vontade das partes seja bastante limitada diante da elevada (mas indispensável) intervenção estatal por meio de normas imperativas que visam a resguardar o funcionamento e a solvibilidade do sistema, apresentando-se como um **contrato de adesão**.

Cada entidade deve ter seu estatuto e o regulamento dos planos ofertados, necessariamente aprovados pelo CNPC e segundo as detalhadas e minuciosas diretrizes de suas Resoluções nºs. 35/2019 e 40/2021, dentre outras, e composto de um conjunto de regras que disciplinam o respectivo plano de benefícios, estabelecendo os direitos e obrigações dos respectivos beneficiários e fixando os critérios para a contribuição dos participantes e dos patrocinadores e para a concessão dos benefícios previdenciários ou assistenciais, além das normas gerais de administração.

O exame do regulamento dessas entidades mostra uma grande **semelhança** entre esses planos suplementares e a previdência oficial básica, até porque os seus participantes já são necessariamente segurados obrigatórios do regime oficial e compulsório ao qual estão vinculados pelo exercício da sua atividade econômica. Isso ocorre tanto na parte das **contribuições** dos associados quanto na parte dos **benefícios** a que têm direito, embora nem

[675] A relação de 2022 das entidades fechadas registradas está disponível em: https://www.gov.br/previc/pt-br/previdencia-complementar-fechada/relacao-de-entidades.
[676] Alterações trazidas pela Medida Provisória nº. 233/2004 e pela Lei nº. 12.154/2009.

sempre dependentes e suplementares aos da previdência oficial, pois podem ser usufruídos **se** e **quando** atendidas as condições regulamentares, ainda que não tenham sido postulados na previdência oficial (LC-109, art. 68, § 2º.), embora o mais frequente seja o seu usufruto na sequência do benefício oficial. Vale dizer, as prestações concedidas pelas entidades privadas fechadas, embora muito semelhantes às do sistema oficial, com elas não se vinculam e podem ser buscadas na forma regulamentar independentemente da prévia concessão do benefício pelo sistema oficial, ou, se posteriores, e a ele aderem em caráter **supletivo**. Nesse momento, o participante passa a ser denominado *assistido* (LC-109, art. 8º., II).

Igual semelhança observa-se em relação à figura dos **dependentes** do participante, também beneficiários das prestações da entidade fechada, e que, via de regra, são classificados nos mesmos moldes da previdência oficial. Também os benefícios a que têm direito são similares àqueles previamente pela previdência oficial e de feição supletiva, ou podem ser buscados de forma autônoma e independente na conformidade da previsão regulamentar.

Por todas estas características de similitude entre os sistemas oficial e privado, é certo afirmar que as EFPC's têm efetivamente natureza de **previdência social de caráter suplementar**.

## 3.2. Entidades abertas

Situação um tanto diversa ocorre com as organizações abertas, também conhecidas como Entidades Abertas de Previdência Complementar-EAPC, reguladas pelos arts. 36 a 40 da LC-109. Devem ser constituídas obrigatoriamente sob a forma de sociedades anônimas[677] (inclusive seguradoras) e buscam **lucro** na venda dos seus produtos ao mercado, disponibilizados ao público em geral e de adesão voluntária por qualquer pessoa física, ofertando planos de benefícios[678] nas modalidades **individual** (acessível a qualquer pessoa) ou **coletiva** (para pessoas vinculadas, direta ou

[677] Sua estrutura organizacional, pois, segue as regras da Lei de Sociedades Anônimas. O art. 77 da LC-109 permitiu que sociedades civis sem fins lucrativos, que à época já estavam autorizadas a operar planos de previdência complementar aberta, mantivessem a sua natureza jurídica, sendo que as que estavam autorizadas a funcionar em conformidade com a Lei nº. 6.435/1977 teriam que se adaptar à LC no prazo de 2 anos.

[678] A Circular Susep nº. 564, de 24-12-2017, arrola e identifica os variados planos disponíveis. Esta e outras circulares que tratam dos entes abertos de previdência (como as de nºs. 627/2021, 643/2021, 648/2021, 655/2022 etc.) estão disponíveis no sítio da Fenacor: https://www.fenacor.org.br/InformacoesAoPublico/LegislacaoDetalhes?slug=circulares-susep. Acesso em: 23 mar. 2025.

indiretamente, a um ente jurídico contratante do plano), como estabelece o art. 26 da LC-109.

Diferentemente das entidades fechadas, no caso das abertas a sua regulação e fiscalização se dará na esfera do "Ministério da Fazenda, por intermédio do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)" e não no campo da seguridade social, como dispôs o art. 74 da LC-109. Inobstante, em princípio e formalmente o seu objetivo seria o de complementar o regime previdenciário oficial e obrigatório, operando planos de benefícios de caráter previdenciário concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, segundo dispõe art. 36 da LC-109. Porém, tanto a normatização dos respectivos planos quanto a sua classificação e a variedade dos riscos cobertos[679] conduzem à conclusão de que tais programas têm natureza **securitária** e não previdenciária.[680] Recorde-se o magistério de Eliane Romeiro Costa: "No campo do seguro privado a situação da necessidade não caracteriza a proteção, mas a relação de contribuição e de filiação ao contrato, tendo como objeto de seguro o risco, o evento", em que "o valor do prêmio guarda relação com o risco assumido."[681]

Essa característica já desponta quando se analisam os órgãos executores dos regimes, sem finalidade lucrativa e voltados à solidariedade em benefício dos segurados nos regimes oficial e fechado, em comparação com o regime aberto, explorado comercialmente no mercado com finalidade de lucro. Os primeiros são também fortemente regulados por normas legais (em sentido amplo) e mesmo o regulamento dos entes fechados sofre grande intervenção estatal, enquanto no caso dos entes abertos a incidência legal é complementada pelas regras contratuais estabelecidas entre as partes e até pelo Código de Defesa do Consumidor. Nas entidades fechadas, a sua estrutura organizacional é composta por órgãos colegiados dos quais fazem parte seus participantes e assistidos, representação esta inexistente nos entes abertos.

Diversamente do que ocorre no caso das entidades fechadas, as coberturas proporcionadas pelos assim nominados planos de previdência privada aberta via de regra **não guardam** relação ou semelhança com os benefícios previdenciários propriamente ditos, aqueles constantes do sistema

---

[679] V. *Previdência Complementar Aberta* na página oficial da Susep disponível em: www.gov.br/susep/pt-br/copy_of_planos-e-produtos/previdencia-complementar-aberta. Acesso em: 27 fev. 2025.
[680] Essa aparência de seguro comum e não previdenciário e seus desdobramentos já haviam sido notados por Póvoas desde a Lei nº. 6.435/1977 (PÓVOAS, Manuel Soares. Op. cit. p. 388).
[681] Idem, ibidem. p. 96.

oficial básico obrigatório. A prestação *securitária* que mais se aproxima da *previdenciária* é a chamada *aposentadoria*, um benefício de prestação continuada encontrado tanto no sistema previdenciário oficial e obrigatório (público ou privatizado) quanto na previdência privada fechada e, mesmo assim, com algumas nuances distintas. No sistema público oficial, em que o regime financeiro é de **repartição**, os proventos da aposentadoria são fixados segundo cálculos aritméticos que levam em consideração diversos fatores previstos em lei e devem observar os valores mínimo e máximo (art. 29, § 2º., da Lei nº. 8.213/1991).

Quando a previdência oficial obrigatória é custeada pelo sistema de **capitalização** (que é regra nos regimes privatizados e eventualmente também nos estatais), a renda mensal da aposentadoria levará em consideração a poupança acumulada na conta individual do segurado, mas sempre observando os limites legais porque esta regra é também de nível constitucional (art. 201, § 2º.). Nos planos ditos de previdência privada aberta, o benefício da *aposentadoria* também é feito com base na poupança individual do segurado, mas sem a obrigatoriedade dos limites.

Além disso, na previdência básica obrigatória a aposentadoria é **vitalícia** (e em regra irrenunciável[682]**)**, ou seja, será paga enquanto o segurado estiver vivo e, quando de sua morte, será transformada em **pensão** para seus dependentes, **se os houver**, os quais são definidos pela lei.

Já no caso dos planos abertos, o recebimento da *aposentadoria* poderá ser por prazo certo, segundo a vontade do segurado, vencido o qual se extinguirá, e na modalidade vitalícia será convertida em pensão ou pecúlio para o beneficiário nomeado, **sempre existente**. De se recordar que esse beneficiário é de livre escolha do contratante, não precisando ter com este qualquer relação familiar e receberá o benefício independentemente de inventário, como em qualquer modalidade de seguro. Falecendo o beneficiário **antes** do segurado, sua cota do benefício será rateada entre os demais, havendo; se se tratava de beneficiário único, o valor será pago aos **herdeiros** civis (não necessariamente dependentes previdenciários), o que também inexiste nos sistemas oficiais e privados fechados.

Cabe mencionar ainda que nesses planos abertos o segurado poderá optar por **resgatar** a sua conta na forma do respectivo regulamento, encerrando o contrato, como poderá também fazer a **portabilidade** da sua poupança para

[682] São juridicamente questionáveis os institutos da *reaposentação* e da *desaposentação* (esta já analisada pelo STF), temas aqui despiciendos.

outro plano semelhante, que lhe pareça mais conveniente, situação diferenciada nos outros sistemas.[683]

Outra discrepância entre esta chamada previdência privada aberta e os outros regimes obrigatórios, reside no fato que nestes o indivíduo tem de ter necessariamente um vínculo jurídico com outrem ou exercer uma atividade remunerada de qualquer natureza que o torne **automática e compulsoriamente** segurado do plano básico oficial (art. 12 da Lei nº. 8.212/1991). Já no regime aberto este requisito nem sempre é exigido, para aderir ao plano o interessado não precisa ter qualquer condição que o torne segurado obrigatório, pode não exercer nenhuma atividade remunerada (salvo no caso do plano PGBL), basta ter recursos para fazer os aportes. No regime oficial, enquanto perdurar o vínculo ou o exercício da atividade remunerada o indivíduo continuará necessariamente sendo segurado e contribuinte, mas no regime privado pode se desligar com a mesma liberdade que teve para aderir.

Também se distinguem as duas situações no quesito idade do segurado. Na previdência oficial, o segurado na condição de empregado, por exemplo, precisa ter a idade mínima para formar a relação de emprego e os segurados de um modo geral precisam ter também uma idade mínima para a aposentadoria (§ 7º. do art. 201 da Constituição), condições não previstas nos planos abertos.

Mais uma diferença diz respeito às pessoas vinculadas ao segurado que possam vir a ter direito a algum benefício, como no caso da morte daquele. Na previdência oficial e obrigatória, a legislação fixa claramente quem seria o **dependente** do segurado, como consta da classificação **legal e taxativa** (art. 16 da Lei nº. 8.213/1991), sendo que o mesmo rol se aplica, grosso modo, nos regimes de previdência privada fechada. Essa designação, por ser de ordem social, levaria em conta critérios socioeconômicos, como costuma dizer a doutrina, pois, na lição de Horvath Júnior, para o direito previdenciário "é relevante a dependência jurídica e econômica, sendo dependente econômico alguém que viva a expensas do segurado."[684] De outro lado, Castro e Lazzari discordam da afirmação de Wladimir Novaes Martinez de que "dependente é pessoa economicamente subordinada a segurado", pois, segundo eles, são previstas na lei situações "nas quais não há necessariamente dependência econômica", exemplificando com a situação em que ambos os cônjuges,

[683] A Instrução Normativa Conjunta RFB/PREVIC/SUSEP nº. 1, de 4-2-2025, regulamentando o art. 22-A da IN-SRF nº 588, de 21-12-2005, disciplinou os procedimentos para a portabilidade de recursos dos planos de benefícios de caráter previdenciário entre EAPC, EFPC e FAPI.
[684] HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito previdenciário*. p. 238.

embora cada qual exercendo uma atividade remunerada, são declarados pela lei como reciprocamente dependentes. Para esses autores, há outros critérios para a dependência, como os vínculos familiares, a solidariedade e o dever de prestar alimentos.[685]

O mesmo não se dá nos planos abertos de previdência, onde não se cogita de dependentes, mas, sim, de **beneficiário(s)** de **livre designação** pelo adquirente do plano, independentemente de vínculo familiar ou econômico, como se faz em qualquer modalidade de seguro de vida, e que terá(ão) direito aos benefícios de pensão e pecúlio em caso de morte do contratante (e sem necessidade de inventário), que poderá nomear quantos beneficiários quiser e atribuir participações diferenciadas para cada um deles. Estes beneficiários indicados também têm o direito de pedir à seguradora **informações** sobre a situação do plano adquirido pelo segurado, situação impossível ao dependente na previdência oficial.

Diante de todo o exposto, pode-se concluir que a chamada "previdência privada aberta" não configura um regime propriamente **previdenciário**, mas sim de caráter **securitário**, guardando mais semelhança com uma aplicação financeira do que com uma suplementação dos benefícios do regime previdenciário oficial.

Interessante notar que, além desses regimes ditos de previdência suplementar fechada e aberta e diante da incapacidade do Estado de atender de forma mais ampla e adequada a todas as demandas resultantes das necessidades sociais, em especial em caso de óbito, a própria sociedade organizada tratou de criar outros mecanismos de salvaguarda para além do mínimo ofertado pelos sistemas de previdência social.

Surgiram assim alguns outros regimes **à parte** e **paralelos** à seguridade social, geralmente sob a antiga – e agora renovada – roupagem de entidades **mutualistas**, compostas por pessoas de um mesmo segmento social que se agrupam solidariamente em torno da ideia de socorro mútuo, aportando recursos destinados a atender a uma necessidade pontual e quase sempre emergencial que venha a se abater sobre um de seus membros ou familiares.

Essas mútuas o mais das vezes se destinam a conceder uma ajuda financeira ao(s) beneficiário(s) designado(s) pelo seu membro por ocasião do falecimento deste, com recursos angariados por meio de contribuições mensais

[685] CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. p.191.

dos associados ou por um aporte ocasional dos demais na data de algum óbito. Em alguns casos, concedem também um socorro financeiro emergencial aos seus membros na hipótese de necessidade premente e comprovada.

### 3.3. Regimes suplementares aberto e fechado: o que esperar?

O cidadão médio brasileiro tem-se mostrado pouco previdente, parece ser da sua índole preocupar-se mais com o presente do que acautelar-se em relação ao futuro, o que pode ser uma característica cultural como também o hábito de confiar na ação paternalista e socorrista do Estado ou então por falta de recursos. Atribui-se a Cesarino Júnior o questionamento de se saber se o trabalhador brasileiro é pobre porque é imprevidente, ou é imprevidente porque é pobre. Há países em que a poupança pessoal é incentivada pelo Estado e faz parte da educação formativa da população, seguindo a orientação atribuída a Abraham Lincoln no sentido de que não se criará prosperidade se a poupança for desestimulada, vale dizer: para a prosperidade do país, o Estado deve fomentar a **poupança** para o futuro e não a facilidade de **crédito** que irá gerar o **endividamento** das pessoas a médio e longo prazo, como tem ocorrido ultimamente no Brasil. A grande oferta de crédito por meio de **empréstimos** variados, muitos a serem quitados até mesmo por meio de descontos nos salários ou nos benefícios previdenciários e mesmo do FGTS, tem por finalidade aumentar o consumo interno, mas acaba por provocar a **redução** do valor dessas parcelas de caráter **alimentar** e indispensáveis para a vida com um mínimo de dignidade. Além disso, neste país são relativamente recentes as ações mais efetivas de educação financeira nas escolas, matéria que faz parte da Base Nacional Comum Curricular[686], o que seria uma boa oportunidade para ensinar a necessidade e a conveniência da pessoa acautelar-se com relação ao seu futuro.

Só mais recentemente, com as profundas reformas seguidamente introduzidas na legislação previdenciária redutoras dos benefícios e ampliadoras dos requisitos para seu usufruto, é que **algumas pessoas** se deram conta de que na idade avançada não sobreviverão com os recursos apenas da previdência social oficial obrigatória e de que dependerão da caridade assistencial ou daquilo que elas próprias amealharem para enfrentar os dias vindouros. Diante dessa constatação, quem tem uma razoável antevisão do futuro e um poder aquisitivo um pouco maior, passou a investir em programas

[686] BNCC. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/escola-em-tempo-integral/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025.

de acumulação de recursos (como PGBL, VGBL e outros ofertados pelos bancos e seguradoras, conforme a já citada Circular Susep nº. 564/2017) para ter maior segurança quando a idade avançar.

Mas, por outro lado (e por razões cujo exame aqui não se justifica), nos últimos tempos ocorreram muitas e profundas mudanças no mundo do trabalho que se refletem diretamente no meio previdenciário, tornando cada vez mais assustador o futuro do regime previdenciário no Brasil, cuja receita em grande parte repousa na folha de salários. Com a diminuição do emprego formal, seja pela robotização das indústrias, seja pelas inovações tecnológicas que substituem a mão-de-obra, seja ainda pelo trabalho informal, a arrecadação da contribuição previdenciária diminui e isso leva, por questões atuariais, à redução dos benefícios ofertados. Uma parte da população economicamente ativa não quer, ou não consegue, um emprego formal e mais rígido, preferindo trabalhar com plena liberdade e flexibilidade, ainda que com renda menor. E mesmo quando atuam sob a forma de pequenos empreendedores regularmente constituídos, geralmente contribuem para o sistema previdenciário com o menor valor possível, talvez esquecendo-se de que nas contingências é com base nessa contribuição que será fixado o valor do seu benefício. Se não se acautelarem com uma forma de poupança ou com a adesão à previdência privada, seu futuro será sombrio e dependente de planos assistenciais. Nestes casos em especial o incentivo à previdência suplementar é fundamental.

Ana Paula de Raeffray demonstra graficamente que os planos de benefícios de previdência privada administrados pelas entidades **abertas** experimentaram um significativo crescimento que, para ela, "decorre, em parte, da educação previdenciária que esse setor fomenta e do forte investimento na divulgação e na venda dos produtos pelas instituições financeiras"[687], dado que se trata de um ramo lucrativo para as entidades abertas. É certo, todavia, que, apesar da fiscalização estatal, o interessado deve escolher (e depois acompanhar) com cautela o plano a adquirir, posto que há exemplos de entidades que no passado se tornaram insolventes ou cujos benefícios adquiridos não acompanharam a desvalorização da moeda.

Quanto ao setor **fechado**, a partir do momento em que os proventos da aposentadoria no serviço público foram limitados ao mesmo valor máximo do RGPS e houve a criação das entidades fechadas de previdência suplementar dos servidores públicos pela Lei nº. 12.618/2012 (Funpresp-Exe, Funpresp-Leg e Funpresp-Jud), com a adesão (automática ou não), **fomentou-se** o sistema de

[687] RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de. Op. cit. p. 42.

previdência privada no país, que foi bastante **ampliado** com a inclusão dos servidores públicos nesse setor, com maior disseminação da ideia de adesão a algum plano objetivando uma maior segurança quanto ao futuro. À medida que os benefícios da inatividade do servidor público vão minguando cada vez mais, minados pelas sucessivas reformas legislativas e pela ausência de reajustes adequados, com a instituição na ativa de parcelas remuneratórias ditas *indenizatórias* que não serão levadas para a aposentadoria, certamente o plano Funpresp terá considerável crescimento e acumulará vultosas reservas, desde que haja, por parte do **público cativo**, **confiabilidade** no sistema, sob pena de se desligar do Funpresp e migrar para os planos privados **abertos**.

Tem-se observado também um crescimento da previdência privada fechada *associativa*, ou seja, caso dos planos **instituídos** (e não patrocinados) por entidades de classe ou setoriais a seus associados e familiares, via de regra sem fins lucrativos e de baixo custo, que começam a concorrer no mercado com as demais, patrocinadas por empregadores[688], e até com as entidades abertas.

Ainda quanto ao setor fechado, mas fora do âmbito do serviço público com sua novel previdência complementar, Ana Paula de Raeffray dizia que

> (...) as medidas que estão sendo planejadas para a dinamização do setor parecem ser mais tímidas, mesmo porque trata-se de segmento fortemente regulado no Brasil, fato que tem contribuído para o decréscimo do interesse das empresas privadas no patrocínio de planos administrados por entidades fechadas, as quais acabam preferindo estabelecer planos coletivos administrados por entidades abertas."[689]

Possivelmente seria por isso que tradicionalmente as entidades fechadas sempre foram mais frequentes no âmbito das empresas estatais[690], nas quais igualmente há o risco de frustração do projeto de vida do participante ou mesmo a insolvência do ente em razão de erros (às vezes grosseiros, quando não induzidos pelo governo) na aplicação dos recursos, atingindo a expectativa

---

[688] Para seu fortalecimento e/ou preservação, observam-se até casos de cisões de entidades fechadas e ainda a migração de participantes de planos patrocinados para associativos.

[689] Idem, ibidem. p. 44. É de se ressaltar ainda a possibilidade, legalmente prevista (art. 25 da LC-109), da (ou de uma) patrocinadora retirar seu patrocínio ao plano fechado, procedimento hoje regulado pela Resolução CNPC/MPS nº. 59, de 13-12-2023 (disponível em: www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cnpc/mps-n-59-de-13-de-dezembro-de-2023-531016431), que tem sido alvo de comentários favoráveis e desfavoráveis.

[690] Onde muito se desenvolveram já nos primeiros tempos, desde a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil-PREVI, criada em 1904. Atualmente, os aportes financeiros dos entes estatais estão vedados ou bastante limitados pelo § 3º. do art. 202 da Constituição.

do benefício futuro. A imprensa noticia com frequência os déficits constatados nas entidades fechadas ligadas às empresas estatais[691] e registra também a intenção do Executivo federal de valer-se dos recursos desses fundos de pensão para obras de infraestrutura para as quais faltariam meios do orçamento próprio da União.

Para evitar situações em que os recursos amealhados pelos participantes dos planos de previdência suplementar, fechados ou abertos, venham a ser dilapidados ou mal empregados, minando os recursos destinados ao futuro pagamento dos benefícios e frustrando o projeto de vida do segurado, a legislação estabelece uma série de regras (inclusive organizacionais) e procedimentos a serem observados pelas entidades para a aplicação dos recursos destinados a garantir os benefícios prometidos. Como salienta Wagner Balera, para o regime previdenciário privado é fator determinante "o estar *baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado*", acrescentando que sem essas reservas "o plano não logrará atingir os fins de ordem econômica ou prática que as partes tinham em vista quando o engendraram ou a ele aderiram livremente" e propondo "redobrada prudência na gestão do fundo previdenciário".[692]

Esta preocupação com a administração dos recursos angariados é mais visível – e mesmo imprescindível – nos regimes das entidades **fechadas**, para as quais contribuem os empregados da respectiva empresa patrocinadora com uma parcela deduzida (às vezes com algum sacrifício) do seu salário mensal e destinada a compor o fundo garantidor dos futuros benefícios. Destacam-se aqui o acentuado caráter **social** e **solidário** dessa modalidade de previdência privada e a **comunhão de interesses** do grupo fechado de participantes, sendo visíveis as características típicas de um regime de seguridade social, neste caso de caráter suplementar à oficial, inclusive com a incidência dos princípios previdenciários. Por isso, é a grande responsabilidade do patrocinador, não apenas quanto a cumprir com a sua quota contributiva e a aplicar

[691] Segundo a revista Exame, os fundos de pensão das estatais federais fecharam 2022 com um déficit total de R$ 26,8 bilhões e, até outubro de 2023, esse rombo já havia alcançado R$ 28,2 bilhões. Disponível em: https://exame.com/invest/minhas-financas/fundos-de-pensao-no-vermelho-veja-que-regra-pode-mudar-para-aliviar-contribuicoes-extras/. Acesso em: 20 fev. 2025. Tais déficits não raras vezes são atribuídos à ingerência do governo federal nos planos de pensão, segundo o jornal O Globo. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/09/09/fundos-de-pensao-de-estatais-ainda-tem-deficit-de-r-348-bi-e-acendem-alerta-sobre-ingerencia-politica.ghtml). Acesso em: 20 fev. 2025.

[692] BALERA, Wagner. *Sistema de seguridade social*. p. 65.

criteriosamente tais recursos, como ainda com a sua própria **sustentabilidade** e **solvência**, a fim de que as expectativas dos associados não se frustrem.

Além disso, é extremamente relevante a adequada **qualificação** profissional e **idoneidade** dos dirigentes dessas entidades, responsáveis não só pela correta administração dos recursos como ainda pelas esperanças neles depositadas pelos participantes dos planos para eles entregam seu projeto de vida futura. Por isso, desde a Resolução MPAS/CPC nº. 1/1978 exige-se que os dirigentes sejam "dotados de capacidade técnica e integridade reconhecidas" e com um "administrador estatutário tecnicamente qualificado" (LC-109, art. 35 e §§), estabelecendo a Resolução CGPC nº. 13/2004 princípios, regras e práticas de governança, gestão e controles internos dessas entidades, destacando-se os arts. 3º. e 4º. sobre os requisitos a serem cumpridos pelos conselheiros, diretores e empregados e depois veio a Resolução CNPC nº. 39/2021 estabelecer critérios para a certificação, habilitação e qualificação do pessoal administrativo no âmbito das entidades fechadas de previdência complementar. Com efeito, devem ser pessoas de ilibada conduta e notória competência técnica e gerencial. É isso o que se espera das entidades fechadas.

Já nas entidades **abertas**, em que os planos **individuais** são de livre escolha do interessado dentre as diversas modalidades ofertadas no mercado securitário, em que algumas vezes a adesão se dá como forma de investimento e não propriamente de poupança para a aposentadoria, não se acham tão presentes as características e os princípios de uma previdência social típica. Aliás, os adquirentes do plano sequer precisam ser exercentes de uma atividade remunerada que os qualifique como segurados de qualquer regime previdenciário e compõem um grupo heterogêneo e tão amplo e variado que eventualmente nem se conheçam e cujos beneficiários, livremente indicados, não precisam ter laços de parentesco ou dependência com o titular do plano. O auferimento dos benefícios contratados também dar-se-á independentemente do gozo ou não de benefício da previdência social oficial e básica. A preocupação com a aplicação dos recursos aportados é um tanto distinta do que ocorre nos planos fechados, baseada mais na confiabilidade dos gestores e na suposição de que estes farão os melhores investimentos porque o ente privado tem finalidade **lucrativa** e por isso presumivelmente irá procurar as aplicações mais rentáveis. E, se isto não ocorrer, o instituto da portabilidade (mais flexível aqui que nas entidades fechadas) permitirá que o participante procure no mercado da livre concorrência empresarial um plano mais vantajoso, com maior rentabilidade e menor custo.

Por conseguinte, a preocupação do legislador – e que deve ser também a dos participantes – com a destinação dos recursos arrecadados é muito maior em relação às entidades fechadas de previdência privada, dadas as pessoas envolvidas e a natureza das coberturas. Isso demanda um maior controle e uma maior fiscalização por parte do Estado para evitar que tais entidades entrem em processo de liquidação ou sofram intervenção estatal em sua administração, o que emerge das regras legais sobre a sua organização, funcionamento e fiscalização, exatamente visando à minimização dos riscos de quebra do sistema, o que ganha destaque no âmbito das entidades fechadas vinculadas às empresas estatais, onde há sempre uma ingerência do governo de índole política e nem sempre de boa técnica atuarial. A situação deficitária da própria empresa estatal[693] pode colocar em risco a execução dos planos da respectiva entidade fechada de previdência.

Esta matéria está mesmo em discussão na Justiça do Trabalho, em ação reparatória de dano[694] proposta pelo ex-empregado de uma empresa estatal, participante do respectivo plano de previdência fechada que está a lhe cobrar uma contribuição extraordinária destinada ao *equacionamento do déficit* sofrido pelo ente previdenciário privado fechado. Segundo o autor da ação, a situação deficitária do plano foi resultado do déficit ocorrido na própria empresa patrocinadora por alegada má administração e corrupção dos seus diretores, causando a ela vultosos prejuízos que culminaram por afetar diretamente o ente previdenciário, o que, a seu ver, atrairia a responsabilidade civil da empregadora-patrocinante na forma do art. 932, III, do Código Civil e da Súmula nº. 341 do STF. No momento, discute-se nos autos a competência da Justiça do Trabalho para examinar a matéria.[695]

---

[693] Segundo matéria veiculada no site G1, dados do Banco Central mostram que as empresas estatais federais registraram déficit de R$ 6,7 bilhões em 2024, o maior em 23 anos. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2025/01/31/empresas-estatais-federais-registram-rombo-de-r-67-bilhoes-em-2024-o-maior-em-23-anos.ghtml. Acesso em: 28 fev. 2025.

[694] Autos nº. Emb-ED-RR-1000648-06.2020.5.02.0252, ora aguardando decisão do TST.

[695] No caso, parece clara a competência da Justiça do Trabalho dados os termos em que a ação foi proposta: indenização por reparação de danos em face da ex-empregadora por responsabilidade civil e que, por supostas irregularidades da sua diretoria, ocasionou déficit na empresa que alegadamente se refletiu no déficit do ente fechado de previdência e que originou a cobrança de uma contribuição extraordinária para o equacionamento do déficit. Situação diversa, portanto, daquela em que o participante aciona a ex-empregadora por benefícios do plano de previdência por ela patrocinado, assunto sobre o qual desde longa data já houvera manifestações doutrinárias e jurisprudenciais pela competência da Justiça Comum (v. LEITE, Celso Barroso. Previdência complementar: incompetência da Justiça do Trabalho. *Revista de Previdência Social*; SIMM, Zeno. Complementação de aposentadoria e (in)competência da Justiça do Trabalho. *Revista de Previdência Social*; BALERA, Wagner. *Competência jurisdicional na previdência privada*.; STF, Tema 190, RE-586453, julgamento de 20-2-2013). Também o § 2º.

Por essas necessárias cautelas é a advertência de Guilherme Casado Gobetti de Souza de que "o Estado deverá determinar os padrões mínimos de segurança econômico-financeira e atuarial, com o propósito de assegurar a liquidez, a solvência e o equilíbrio dos planos de benefícios", intervenção esta que, porém, deverá "proporcionar aos planos autonomia e independência às políticas de investimentos, para que se possa alcançar as metas atuariais estabelecidas de acordo com as particularidades de cada plano de benefícios."[696]

Daí, segundo o mesmo autor, a relevância da gestão de riscos, que já seria natural e saudável em qualquer organização, ser **obrigatória** nas entidades que administram poupanças previdenciárias, segundo os inúmeros normativos (de todos os níveis hierárquicos) que regem a matéria da aplicação dos recursos garantidores, isto "em razão da repercussão e possibilidade de extensão de seus danos."[697]

Além de Ana Paula Raeffray, também Fábio Zambitte Ibrahim refere que a previdência complementar, em especial nas modalidades fechadas e associativas, careceria de maior incentivo, além de mecanismos de controle e fiscalização estatal mais aprimorados, com a identificação precoce de eventuais vícios passíveis de correção por meio de intervenção estatal, devendo-se estimular também a maior participação ativa dos envolvidos nessa tarefa.[698]

Estatística oficial mostra que em 2015 existia um total de 359 entidades de previdência complementar (fechadas e abertas de todas as modalidades), número que veio decrescendo anualmente até chegar a 315 em 2023 e 311 até setembro/2024. Quanto à população coberta pela previdência complementar, seu número manteve um equilíbrio em torno em 16,7 milhões de pessoas entre 2016 e 2022, caindo para 15 milhões em 2023. O ativo total dessas entidades era de R$ 2,8 trilhões em 2023 e de R$ 2,9 trilhões até setembro/2024, equivalente a 25% do PIB nacional. Os investimentos das entidades totalizaram R$ 1,25 trilhão em 2015, R$ 2,66 trilhões em 2023 e R$ 2,80 trilhões até setembro/2024, a maior parte investida em títulos públicos, com aplicações também em títulos de renda fixa e variável, imóveis etc. Já os benefícios pagos

do art. 202 da Constituição ressalta a distinção entre os contratos de emprego e de previdência complementar, desvinculando-os.

[696] SOUZA, Guilherme Casado Gobetti de. Op. cit. p. 164.

[697] Idem. p. 98-9. Muito interessante a análise que o autor faz acerca dos recursos garantidores dos planos de previdência privada, sua gestão, controle, fiscalização e supervisão.

[698] IBRAHIM, Fábio Zambitte. Op. cit. p. 195-196.

chegaram perto de R$ 100 bilhões em 2023 e 2024, sendo **95%** pelas entidades **fechadas** e **5%** pelas **abertas**.[699]

Tais números demonstram que ainda é bastante tímida a adesão das pessoas aos planos abertos de previdência complementar, o que justifica a observação de Raeffray e Ibrahim no sentido de dever ser **incentivada** essa adesão.

Em tabela publicada em 2020, a PREVIC relacionou a existência de 300 entidades fechadas de previdência complementar, das quais 280 em atividade normal, 3 sob intervenção, 7 sem atividade e 10 em processo de liquidação.[700]

Segundo dados da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar-ABRAPP, até setembro/2024 os ativos das entidades fechadas totalizaram R$ 1,198 trilhão (a maior parte em fundos de investimento de renda fixa), em um universo de 230 entidades com 3.005.225 participantes ativos e 4.147.667 dependentes e já com 867.231 assistidos (usufruidores de benefícios), apresentando para seus investimentos uma rentabilidade estimada de 5,53% para 2024, levando em conta os sobressaltos do mercado e da Bolsa de Valores e outros fatores que levaram a uma rentabilidade negativa em alguns dos investimentos, o que reforça a vetusta recomendação de não se colocar todos os ovos na mesma cesta. Até dezembro/2023, o maior número de participantes estava na faixa de 35 a 54 anos de idade (56,3%), a maioria dos aposentados era da faixa de 65 a 74 anos de idade e 43,7%) e a maior quantidade de pensionistas tinha entre 65 e 74 anos de idade (28,5%). Impressiona também o valor dos benefícios concedidos: perto de R$ 59,5 bilhões em aposentadorias programadas (média mensal de R$ 7.177,00), mais de R$ 1,8 bilhões em aposentadorias por invalidez (média mensal de R$ 3.196,00) e mais de R$ 9,6 bilhões em pensões (média mensal de R$ 4.002), num total de cerca de R$ 71 bilhões quando somados outros benefícios concedidos, isto até dezembro/2023.[701]

---

[699] BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Regime de previdência complementar*. Disponível em: www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regime-de-previdencia-complementar. Acesso em: 15 mar. 2025.

[700] BRASIL. Ministério da Previdência Social. Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC. *Relação de entidades*. Disponível em: https://www.gov.br/previc/pt-br/previdencia-complementar-fechada/relacao-de-entidades/relacao-de-entidades.pdf/view. Acesso em: 15 fev. 2025.

[701] ABRAPP-Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. *Consolidado estatístico*. Disponível em: www.abrapp.org.br/wp-content/uploads/2025/02/Consolidado-Estatistico_09.2024.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

Ainda no mesmo quadro estatístico para 2023, a ABRAPP relaciona 229 entidades fechadas por ordem decrescente dos valores investidos por cada uma delas, figurando no topo da lista a PREVI (Banco do Brasil S.A.), com investimentos de quase R$ 270 bilhões e compreendendo 84.046 participantes ativos, 226.818 dependentes e 108.736 assistidos (em gozo de benefício), números que demonstram haver mais assistidos que contribuintes ativos, fato observado também em algumas outras entidades como a Petros, a Vivest, a Banesprev e várias outras. Esta disparidade tende a aumentar – o que é muito **preocupante** – na medida em que os participantes vão envelhecendo e passam a receber a aposentadoria, ou morrem e deixam a pensão para o seu beneficiário, crescendo assim o número de assistidos, enquanto o número de novos participantes **não segue** a mesma proporção, em especial pelas novas formas de trabalho e sua organização, com visível redução do número de empregos formais a ensejar o ingresso na previdência fechada.[702] Isto lembra a preocupação que há algumas décadas se abateu sobre o povo alemão, diante da queda da taxa de natalidade e da redução do número de novos contribuintes: "quem irá pagar nossa aposentadoria?", indagavam os mais idosos, atentos ao chamado *pacto intergeracional*, que hoje também já está sendo visto de outra forma.

No caso específico dos servidores públicos, as estatísticas por ora são de período mais próximo, dada a criação relativamente recente da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal-Funpresp para servidores dos 3 Poderes. Dados da Funpresp-Exe (servidores do Executivo) mostram que em fevereiro/2025 a entidade, com 202 patrocinadores, congregava 115,6 mil participantes ativos, já contando com 530 aposentados e pensionistas e um patrimônio de R$ 11,6 bilhões.[703] Na Funpresp-Jud (servidores e magistrados do Poder Judiciário da União e servidores e procuradores do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público), em fevereiro/2025 os participantes seriam em número superior a 35 mil com um patrimônio de mais de R$ 4 bilhões.[704] No caso da

[702] As novas formas de organização do trabalho humano, com a flexibilização das relações de trabalho e a diminuição do emprego formal, já estão se refletindo na própria previdência social oficial e obrigatória, não só pelo número **decrescente** de contribuintes formais como também pela **redução** da base de cálculo dos informais que efetivamente contribuem ao seguro social.
[703] FUNPRESP-Exe. Funpresp em números. Disponível em: www.funpresp.com.br/funpresp-em-numeros. Acesso em 25 mar. 2025.
[704] FUNPRESP-Jud. Disponível em: https://www.funprespjud.com.br/. Acesso em: 13 mar. 2025.

Funpresp-Leg (servidores do Legislativo Federal), os planos de benefícios são executados pela Funpresp-Exe, conforme regulamento daquela.[705]

Esta amostra de alguns números já demonstra o papel relevante das entidades abertas e fechadas na economia do país, como bem analisa Daniel Pulino ao tratar da natureza da atividade da previdência complementar fechada perante a ordem econômica, assinalando a desnecessidade do enquadramento dessas entidades como sendo de atividade *empresarial* para associá-las à economia nacional. Expõe também que "Eros Grau situa a matéria de *previdência privada* no âmbito da ordem econômica constitucional, dos princípios fundamentais que ordenam a atividade econômica". Então, conclui que, mesmo em sua modalidade fechada, a atividade de previdência complementar "*deve ser incluída no domínio das atividades econômicas em sentido estrito*", mas faz uma certa modulação dessa conclusão "quanto à aplicabilidade de alguns dos princípios do art. 170 da Constituição", como os da livre concorrência e da defesa do consumidor, no caso específico das entidades fechadas.[706]

Quando os números mostram onde as entidades de previdência complementar investem seu patrimônio (títulos públicos, ações, fundos de investimentos, imóveis etc.), fica evidenciado o valor astronômico que é aplicado no mercado, movimentando assim a atividade econômica através do Poder Público como também das empresas privadas dos mais variados setores, com a injeção de valores em montante que por certo não seria investido isoladamente pelas pessoas físicas.

As estatísticas brevemente referidas acima e outras de maior amplitude, devem ser esquadrinhadas com melhor profundidade e utilizadas para uma análise mais adequada sobre o atual desenvolvimento dos planos da previdência suplementar, fechada e aberta, com vistas a estimular o seu incremento. Isto é importante não só porque os benefícios da previdência social obrigatória irão se tornando gradativamente mais difíceis de se conquistar (dadas as inevitáveis alterações geradas pelas alterações demográficas) como também porque seu valor será reduzido a um mínimo **insuficiente** para proporcionar uma existência digna ao fim da vida do contribuinte, com outra redução mais quando a aposentadoria oficial se converte em pensão por morte.

---

[705] Disponível em: https://www.funpresp.com.br/wp-content/uploads/2020/11/Regulamento-LegisPrev-19.03.2021.pdf. Acesso em: 25 mar. 2025.
[706] PULINO, Daniel. Op. cit. pp. 169-223 (grifos do original).

Mesmo com o relativamente recente ingresso dos servidores públicos no campo da previdência suplementar fechada, que em 10 anos já teria acumulado um patrimônio razoável[707], fato que contribuiu para tornar mais evidente a relevância da previdência complementar, ainda é longo o caminho a percorrer para que a população tenha a **cultura** e a **disponibilidade financeira** para aderir à previdência suplementar. Esta será **indispensável** a curto (ou ao menos médio) prazo, diante da previsível incapacidade financeira do Estado de proporcionar a cada cidadão, nos últimos anos de sua vida e nas demais contingências, uma proteção adequada a uma existência digna. Às pessoas que não se acautelarem com uma proteção paralela restará sobreviver com necessidades básicas insatisfeitas ou depender da assistência social assegurada pelo art. 203 da Constituição (*caridade pública*) ou eventual renda básica de que já se cogita em todo o mundo[708], em qualquer caso com recursos públicos angariados dos demais pagadores de impostos.

## Conclusão

Em razão das contingências da vida, quando os riscos sociais se concretizam, a pessoa se depara com certas necessidades, não só pessoais como também de ordem social, que reclamam uma proteção que ele sozinho, e nem mesmo a família e o grupo social, podem dar.

O amparo da seguridade social é direito fundamental do ser humano e dever do Estado e da sociedade de forma solidária, que deve ser concedido de preferência diretamente pelo Estado, ou mediante delegação à iniciativa privada, neste caso sempre sob a regulamentação, controle e fiscalização estatal, e de natureza institucional. É do interesse social que esse regime protetivo seja de inclusão obrigatória e automática e a sua cobertura deva ser a mais ampla possível, tanto em extensão quanto em valores, sempre de forma adequada a proporcionar o suficiente suprimento de pelo menos as necessidades básicas e elementares do indivíduo diante das vicissitudes da vida, assegurando-lhe uma existência digna como pessoa.

Por variadas razões, o Estado de Bem-estar Social tornou-se incapaz de outorgar ao cidadão toda proteção a que se propusera, sendo sucedido pelo

[707] Segundo o respectivo sítio, até fevereiro de 2005 o Funpresp teria um patrimônio de R$ 11,6 bilhões, com 115,6 mil participantes ativos e 530 benefícios concedidos. Disponível em: www.funpresp.com.br/funpresp-em-numeros. Acesso em: 25 mar. 2025.
[708] Como se deu na Espanha, por exemplo, com o Real Decreto-lei nº.20/2020, que instituiu o ingresso mínimo vital. (ESPANHA. Boletín Oficial del Estado de 1º.-6-2020. Disponível em: www.boe.es/boe/dias/2020/06/01/. Acesso em: 28 ago. 2021.)

Estado dito neoliberal que se retraiu para agora prestar ao cidadão uma proteção previdenciária apenas básica e indispensável a uma vida minimamente digna. As mudanças no mundo do trabalho prenunciam um futuro tenebroso para a seguridade social oficial, que deverá enfrenar uma crise financeira. Qualquer outra forma de proteção contra os riscos sociais, além dessa, deverá então ser buscada voluntariamente pelo interessado em sistemas paralelos, de caráter complementar ou supletivo em relação à proteção oficial de inclusão compulsória, para assim otimizar os benefícios desta diante da perspectiva de sua insuficiência.

As entidades de previdência privada complementar já estavam previstas na Lei nº. 6.435/1977, mas foi a partir da Emenda Constitucional nº. 20/1998 é que a matéria ganhou foros de constitucionalidade no art. 202, vindo a ser normatizada pelas Leis Complementares nºs. 108/1991 e 109/1991, mantendo a sua classificação em entes fechados e abertos, sendo de adesão voluntária. Os primeiros, organizados como fundação ou sociedade civil sem finalidade lucrativa, são acessíveis exclusivamente aos empregados de uma (ou mais) empresa e aos servidores públicos ou a membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial. As entidades abertas são as sociedades anônimas de finalidade lucrativa que oferecem no mercado planos protetivos ao público em geral e, no mais das vezes, independentemente de filiação à previdência oficial.

As entidades fechadas de previdência complementar proporcionam aos seus participantes e dependentes benefícios muito assemelhados aos do regime de previdência oficial obrigatório, apresentando características de efetiva suplementação do básico ofertado por este último, sendo visível a sua natureza previdenciária. O mesmo não acontece no âmbito das entidades abertas que, via de regra, não exige filiação ao regime previdenciário obrigatório e apresentam características mais securitárias que tipicamente previdenciárias, sendo mesmo questionável denominar esse regime de previdência complementar.

Embora não seja ainda muito grande a adesão das pessoas aos regimes de previdência complementar, especialmente na modalidade aberta, já é significativo o valor acumulado por essas entidades, com notáveis reflexos na ordem econômica do país em razão da inversão desses recursos no mercado financeiro, tanto em favor das atividades públicas como também das empresas privadas.

Em razão dos elevados valores administrados por essas entidades, há necessidade de severo controle estatal sobre tais recursos, com rigorosa

fiscalização dos investimentos por elas feitos no mercado, a fim de que sejam mantidas reservas garantidoras dos benefícios ofertados.

Inobstante a previdência oficial obrigatória estar demonstrando (tanto no setor privado e agora também no público) uma tendência de limitação no valor dos benefícios e de ampliação dos requisitos para sua concessão, mostra-se ainda tímida a adesão da população aos regimes complementares. Talvez por razões culturais e uma tradição de dependência ao paternalismo estatal, o brasileiro ainda é bastante imprevidente em relação ao seu futuro, sendo necessários maiores incentivos à poupança (individual ou coletiva) por meio dos planos de previdência complementar, a fim de garantir à pessoa e seus dependentes um maior amparo nos seus momentos de necessidade e na sua velhice, sob pena de um inevitável colapso social.

## Referências


ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002. 254p.

ABRAPP-Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. *Consolidado estatístico*. Disponível em: www.abrapp.org.br/wp-content/uploads/2025/02/Consolidado-Estatistico_09.2024.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

ÁFRICA DO SUL. *Pension Funds Act* nº. 24, de 1956. Disponível em: www.gov.za/documents/pension-funds-act-22-may-2015-1349. Acesso em: 28 fev. 2025

ALMIRO, Affonso. *A previdência supletiva no Brasil*. São Paulo: LTr, 1978. 231p.

BALERA, Wagner. *Sistema de seguridade social*. São Paulo: LTr, 2000. 101p.

_____. *Competência jurisdicional na previdência privada*. São Paulo: Quartier Latin, 2006. 207p.

BAYLOS GRAU, Antonio. La contracción del estado social. *Revista de derecho social*, Albacete, n. 63, p. 11-34, jul./set. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. *Base Nacional Comum Curricular*. Disponível em: www.gov.br/mec/pt-br/escola-em-tempo-integral/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025.

_____. Ministério da Fazenda. Superintendência de Seguros Privados-Susep. *Previdência complementar aberta*. Disponível em: www.gov.br/susep/pt-br/copy_of_planos-e-produtos/previdencia-complementar-aberta. Acesso em: 27 fev. 2025.

_____. Ministério da Previdência Social. *Regime de previdência complementar*. Disponível em: www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regime-de-previdencia-complementar. Acesso em: 15 mar. 2025.

_____. Ministério da Previdência Social. Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC. *Relação de entidades*. Disponível em: https://www.gov.br/previc/pt-br/previdencia-complementar-fechada/relacao-de-entidades/relacao-de-entidades.pdf/view. Acesso em: 15 fev. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição.* 5. ed. Coimbra: Almedina, s.d.

COSTA, Eliane Romeiro. *Previdência complementar na seguridade social*: o risco velhice e a idade para a aposentadoria. São Paulo: LTr, 2003. 183p.

ESPANHA. Boletín Oficial del Estado de 1º.-6-2020. Disponível em: www.boe.es/boe/dias/2020/06/01/. Acesso em: 28 ago. 2021.

FENACOR-Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados e de Resseguros, de Capitalização, de Previdência Privada, das Empresas Corretoras de Seguros e de Resseguros *Circulares Susep*. Disponível em: https://www.fenacor.org.br/InformacoesAoPublico/LegislacaoDetalhes?slug=circulares-susep. Acesso em: 23 mar. 2025.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3. ed. rev. atual. Curitiba: Positivo, 2004. 2120p.

FUNDÃO, Valéria Gaurink Dias. *A revolução 4.0 e seus impactos nas contribuições previdenciárias*. Curitiba: Juruá, 2025. 206p.

FUNPRESP. Funpresp em números. Disponível em: www.funpresp.com.br/funpresp-em-numeros. Acesso em 25 mar. 2025.

FUNPRESP-Jud. Disponível em: https://www.funprespjud.com.br/. Acesso em: 13 mar. 2025.

GIRARDIN, Delphine (Gay) de. *Poésies complètes*. Paris: Charpentier, 1842.

HERKENHOFF, João Baptista. *Como funciona a cidadania.* Manaus: Valer, 2001.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito previdenciário*. 13. ed. São Paulo: Rideel, 2022. 1052p.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa.* Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. 2922p.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A previdência social no Estado contemporâneo*: fundamentos, financiamento e regulação. Niterói: Impetus, 2011. 332p.

LEAL, Roger Stiefelmann. *Direitos sociais e a vulgarização da noção de direitos fundamentais*. Artigo [on-line]. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/mestredir/doutrina/leal2.htm>. Acesso em: 5 mar. 2003.

LEITÃO, Andre Studart; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'anna; LIMA, Alexandre César Diniz Morais. *Curso de Direito Previdenciário*. 7. ed. Brasília: Venturoli, 2024. 631p.

LEITE, Celso Barroso. Previdência complementar: incompetência da Justiça do Trabalho. *Revista de Previdência Social*, São Paulo, n. 32, nov./dez.1982.

MARSHALL, T. H. *Cidadania e classe social*. Trad. para o Espanhol de Pepa Linares. Madrid: Alianza Editorial, 1998. P. 15-82.

MENDIZÁBAL BURMÚDEZ, Gabriela. *La seguridad social en México*. México: Porrúa, 2007. 476p.

MENTE, Paulo. A previdência privada fechada. In: *Curso de direito previdenciário*: homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira. Coord. Wagner Balera. 5. ed. São Paulo: LTr, 2002. p. 168-199.

MONEREO PÉREZ, José Luis. *Público y privado en el sistema de pensiones*: un estudio crítico e integrador del sistema público y de los planes privados de pensiones. Madrid: Editorial Tecnos, 1996. 303p.

NUNES, Rizzatto. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana:* doutrina e jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2002. 125p.

O GLOBO. Economia. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/09/09/fundos-de-pensao-de-estatais-ainda-tem-deficit-de-r-348-bi-e-acendem-alerta-sobre-ingerencia-politica.ghtml. Acesso em: 20 fev. 2025.

_____. Economia. https://g1.globo.com/economia/noticia/2025/01/31/empresas-estatais-federais-registram-rombo-de-r-67-bilhoes-em-2024-o-maior-em-23-anos.ghtml. Acesso em: 28 fev. 2025.

O´SULLIVAN, John. *O presidente, o papa e a primeira-ministra*: a parceria que venceu a guerra fria. Trad. de João Tordo. São Paulo: LVM, 2023. 416p.

PISARELLO, Gerardo. El Estado Social como Estado Constitucional; mejores garantías, más democracia. *In* ABRAMOVICH, Victor; AÑON, María José; COURTIS, Christian (coords.). *Derechos sociales*: instrucciones de uso. México-DF: Fontamara, 2003. p. 23-53.

PÓVOAS, Manuel Soares. *Na rota das instituições do bem-estar*: seguro e previdência. São Paulo: Green Forest do Brasil, 2000. 436p.

PULINO, Daniel. *Previdência complementar*: natureza jurídico-constitucional e seu desenvolvimento pelas entidades fechadas. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. 438p.

RAEFFRAY, Ana Paula Oriola de. Previdência privada, poupança e pandemia (uma breve análise). In: MORAIS, Océlio de Jesús Carneiro de. *Seguridade social na América Latina*: desafios no Século XXI. Curitiba: Alteridade, 2022. p. 35-48.

REIS, Ernesto José Pereira dos. Previdência privada aberta. In: *Curso de direito previdenciário*: homenagem a Moacyr Velloso Cardoso de Oliveira. Coord. Wagner Balera. 5. ed. São Paulo: LTr, 2002. p. 136-167.

ROCHA, Daniel Machado da. Considerações sobre a efetividade da proteção social no Brasil. In: SOUZA, Fábio; ROCHA, Daniel Machado da (coords.). *Esse é o fim do Estado Social?* Curitiba: Alteridade, 2019, p. 11-35.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. 819p.

SIMM, Zeno. Complementação de aposentadoria e (in)competência da Justiça do Trabalho. *Revista de Previdência Social*, São Paulo, a. 13, n. 98, p. 17-22, jan. 1989.

_____. *Os direitos fundamentais e a seguridade social*. São Paulo: LTr, 2005. 128p.

_____. *Acosso psíquico no ambiente de trabalho*: manifestações, efeitos, prevenção e reparação. São Paulo: LTr, 2008. 336p.

_____. A seguridade social como resposta às crises sociais: passado, presente e futuro. In: MORAIS, Océlio de Jesús Carneiro de. (coord. org.) *Seguridade social na América Latina*: desafios no Século XXI. Curitiba: Alteridade, 2022. p. 227-256.

_____. A Seguridade Social como instrumento de democratização e de isonomia entre cidadãos. *Revista Internacional Consinter de Direito*, a. X, n. XIX, p. 601-621, 2.sem.2024.

SORMAN, Guy. *O Estado mínimo*. Trad. de Alexandre Guasti. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1988. 119p.

SOUZA, Fábio; ROCHA, Daniel Machado da (coords.). *Esse é o fim do Estado Social?* Curitiba: Alteridade, 2019

SOUZA, Guilherme Casado Gobetti de. *Previdência complementar*: gestão dos recursos garantidores. Curitiba: Juruá, 2020. 177p.

SOUZA, Sully Alves de. *Direito Previdenciário*. São Paulo: LTR, 1976. p. 9.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Limites jurídicos à reforma da previdência social. In: SOUZA, Fábio; ROCHA, Daniel Machado da (coords.). *Esse é o fim do Estado Social?* Curitiba: Alteridade, 2019, p. 37-57.

THE BALANCE. *The history of pension plans in the U.S.* 14. out. 2021. Disponível em: www.thebalancemoney.com/the-history-of-the-pension-plan-2894374. Acesso em: 28 fev. 2025.

# Capítulo 19

# Tema 1021/STJ e a (im)possibilidade de incorporação de verbas trabalhistas supervenientes na aposentadoria complementar

Marcelo Fernando Borsio[709]

Sandra Aparecida Benevides[710]

Luciano Fieira Carvalho[711]

**Resumo:** O presente capítulo analisa a controvérsia jurídica acerca da possibilidade de inclusão, no cálculo da aposentadoria complementar, das verbas trabalhistas reconhecidas judicialmente após a concessão do benefício. A discussão tem como base o julgamento do Tema 1021 pelo Superior Tribunal de Justiça, que consolidou o entendimento sobre a imprescindibilidade da prévia constituição da reserva matemática. Para tanto, realiza-se uma investigação teórico-documental, com base em doutrina especializada, legislação vigente, decisões judiciais e direito comparado. O

[709] Pós-Doutor em Direito Previdenciário e Professor Visitante da Universidade de Milão. Pós-Doutor em Direito da Seguridade Social e Professor Visitante da Universidade Complutense de Madrid. Pós-Doutor em Direito Previdenciário pela UERJ. Doutor e Mestre em Direito Previdenciário pela PUC/SP. Professor Titular do Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas da UDF, nos créditos de Direito da Seguridade Social e Regimes Previdenciários. Ex-Presidente do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS). Vice-presidente da Academia de Direito da Seguridade Social. 2º Vice-presidente da Associação Internacional de Proteção Social. Membro da Associação Espanhola de Saúde e Previdência Social. Autor de dezenas de livros e artigos científicos. Advogado consultivo. marceloborsio@yahoo.com.br ORCID: https:orcid.org0000-0002-3126-395X.

[710] Advogada. Mestranda em Direito das Relações sociais e trabalhista pelo UDF- Centro Universitário de Brasília, DF. Pós-graduada em Docência no Ensino Superior pela Faculdade Afirmativo Cuiabá MT. Pós-graduada em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade Damásio de Jesus de São Paulo/SP.

[711] Advogado. Mestrando em Ciências Sociais Aplicadas na Instituição Toledo de Ensino, ITE.PR. Pós-Graduando em Transtorno Espectro Autista. PUC/PR. Especialista em Direito Público e Privado-Preparatório Magistratura Federal. 851h.ESMAFE/PR. https://lattes.cnpq.br/4717656533892103

estudo problematiza o equilíbrio atuarial no regime de previdência complementar fechada e examina os fundamentos jurídicos, atuariais e constitucionais que sustentam a posição jurisprudencial dominante. Ao final, propõem-se alternativas regulatórias que contemplem a proteção dos participantes dos planos, sem comprometer a sustentabilidade dos fundos previdenciários.

**Palavras-chave:** Recurso Repetitivo. Tema 1021/STJ. Previdência complementar. Verbas trabalhistas. Equilíbrio atuarial

***Abstract:*** *This chapter andaluzes the legal controversy about the possibility of*
**Sumário:** 1. Introdução; 2. Equilíbrio atuarial no sistema previdenciário brasileiro; 3. Regime de previdência complementar fechada e a reserva matemática; 4. Julgamento e definição do Tema 1021/STJ; 4.1. Resumo da votação; 4.2. Fundamentos jurídicos e atuariais da decisão; 4.3. Repercussões práticas da tese fixada no Tema 1021/STJ; 5. Modelos comparados e alternativas para verbas tardias na previdência complementar; 6. Conclusão; Referências.

## 1. Introdução

Na sociedade contemporânea, sobretudo nos Estados sob a vigência do Estado Democrático de Direito, a judicialização das relações sociais constitui uma problemática significativa no sistema jurídico contemporâneo. Trata-se de um processo em que decisões antes tomadas no plano político, administrativo ou até mesmo privado passam a ser progressivamente deslocadas para a esfera jurisdicional do Poder Judiciário atribuindo-lhe protagonismo na concretização de direitos e na resolução de conflitos.

No Brasil, o Poder Judiciário vem decidindo acerca de diversos aspectos da vida em sociedade, que vão desde questões previdenciárias até assuntos aparentemente triviais, como a quantidade de espuma permitida em um copo de chope[712]. A "judicialização da vida", como alcunhado por Barroso[713] é evidenciada no relatório "Justiça em Números" do Conselho Nacional de Justiça[714],, cujos dados mostram que mais de 79 milhões de processos tramitavam no Judiciário brasileiro até fevereiro de 2025, com mais de 5 milhões de novas ações ajuizadas apenas nos dois primeiros meses do ano.

No âmbito da Justiça do Trabalho, essa intensificação tem produzido impactos relevantes, sobretudo na esfera da previdência privada complementar.

---

[712] BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação Cível 2000.61.03.001175-0/SP**. Relator: Juiz Federal Convocado Roberto Jeuken. Julgado em: 11 dez. 2008. Terceira Turma.
[713] BARROSO, L R. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Fórum; 2018.
[714] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**: painel de estatísticas do Poder Judiciário. Brasília: CNJ; 2025.

Instituída pela Lei nº 6.435/1977 e regulamentada pelas Leis Complementares nº 108 e 109, ambas de 2001, tal modalidade surgiu como mecanismo de ampliação da proteção social, destinado a complementar os limites impostos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

O regime fechado de previdência complementar, em especial, tem sido diretamente afetado pela judicialização, o que se deve à natureza coletiva dessas entidades, cujas decisões impactam um universo expressivo de participantes. Entre os temas que reiteradamente chegam ao Judiciário, destaca-se a discussão sobre a possibilidade de inclusão de parcelas trabalhistas reconhecidas tardiamente no cálculo dos benefícios já concedidos pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), ainda que não tenha havido o correspondente aporte contributivo no período ativo.[715]

A controvérsia envolve a tensão entre o respeito aos direitos fundamentais dos participantes e a necessidade de observância dos princípios atuariais e da sustentabilidade dos planos. Para uniformizar o entendimento, sob o rito das demandas repetitivas, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) julgou o Recurso Especial (REsp) nº 1.740.397/RS e o REsp nº 1.778.938/SP, fixando a tese no Tema 1021. Estabeleceu-se a impossibilidade de inclusão de verbas remuneratórias reconhecidas pela Justiça do Trabalho após a aposentadoria no cálculo da complementação devida pelas EFPCs, se ausente a prévia formação da reserva matemática.[716]

A tese suscita importante paradoxo jurídico: de um lado, resguarda-se o princípio do equilíbrio atuarial; de outro, levanta-se a dúvida sobre a efetividade da tutela dos direitos alimentares dos aposentados, notadamente quando a ausência de contribuição decorre de conduta omissiva do empregador. Nesse contexto, a pergunta-problema que orienta o presente estudo é: em que medida a interpretação consolidada pelo STJ no Tema 1021 assegura os direitos dos participantes dos planos de previdência complementar frente à ausência de custeio prévio de verbas trabalhistas reconhecidas tardiamente?

O objetivo geral deste artigo é analisar criticamente a tese firmada no Tema 1021. Como objetivos específicos, propõe-se: (i) examinar os fundamentos jurídicos e atuariais do regime de previdência complementar fechada; (ii) investigar os argumentos jurídicos e jurisprudenciais adotados no

[715] PINHEIRO, J. A. O. **O princípio constitucional do equilíbrio atuarial aplicado aos planos de previdência complementar fechada segundo a jurisprudência atual do STJ**. Trabalho de Conclusão de Curso (Economia) -: Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.
[716] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo n.º 1021**. Segunda Seção. Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira. Julgado em 28 out. 2020. Acórdão publicado no DJe 11 dez. 2020.

julgamento do Tema 1021; e (iii) explorar, à luz da doutrina e do direito comparado, soluções alternativas para os casos de reconhecimento judicial extemporâneo de parcelas remuneratórias, especialmente quanto à responsabilidade da patrocinadora.

A justificativa desta pesquisa está na atualidade e complexidade do tema, sobretudo diante do crescente número de judicialização das relações previdenciárias no sistema jurídico brasileiro e do impacto direto de decisões como a prolatada no recurso que ensejou o Tema 1021 sobre milhares de aposentados e pensionistas vinculados a entidades fechadas. A controvérsia envolve, ao mesmo tempo, a proteção jurídica dos contratos, os direitos dos participantes e a efetividade das decisões judiciais trabalhistas. Além disso, há poucos estudos que integrem os aspectos técnicos da previdência complementar com os limites constitucionais da atuação do Judiciário, o que torna este trabalho atual e relevante.

A metodologia adotada consiste em uma pesquisa teórico-documental, com base em revisão da literatura, análise de legislações, jurisprudências e estudos de caso. Os materiais serão extraídos de bases como *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), JusBrasil, portal do Planalto e do Superior Tribunal de Justiça, utilizando os descritores: "regime de previdência complementar"; "tema 1021 STJ; "incorporação de verbas trabalhistas" "aposentadoria fechada". Em homenagem aos debates de Previdência Complementar estabelecidos, nos idos de 2024, perante integrantes da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social (ABDSS) e convidados.

## 2. Equilíbrio atuarial no sistema previdenciário brasileiro

O princípio do equilíbrio, em suas múltiplas acepções, constitui fundamento essencial à organização de sistemas jurídicos, econômicos e sociais. No contexto previdenciário, o equilíbrio atuarial é definido como a compatibilidade entre as obrigações futuras do regime e os ingressos projetados, a valor presente, até a extinção do passivo atuarial.[717]

Etimologicamente derivada do latim *aequilibriu*, a expressão remete à proporcionalidade entre forças ou obrigações contrapostas, sendo empregada

[717] CASTRO, M. G.; LAZZARI, A. **Curso de Direito Previdenciário**. 24. ed. São Paulo: Saraiva; 2023.

nas ciências atuariais como um critério técnico de solvência e racionalidade intertemporal.[718]

Conforme destacado por Ferraro[719], é imperativo distinguir entre equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial. O primeiro refere-se à suficiência de recursos no curto prazo, destinados à cobertura de benefícios imediatos. Já o equilíbrio atuarial compreende a viabilidade de longo prazo dos regimes, implicando a compatibilidade, ao valor presente, entre as receitas e os compromissos projetados com os beneficiários do sistema.

Nesse sentido, o equilíbrio atuarial incorpora variáveis estruturais, como a expectativa de vida, a quantidade de contribuintes, e o crescimento econômico, que influenciam diretamente a sustentabilidade dos regimes de previdência.[720] A Portaria nº 464/2018[721] do Ministério da Fazenda adota essa concepção ao prever que o equilíbrio atuarial implica a equivalência, a valor presente, entre os ingressos e as obrigações do sistema ao longo do tempo.

A positivação do princípio no ordenamento jurídico brasileiro remonta à Emenda Constitucional nº 20/1998[722], que inseriu nos arts. 40 e 201 da Constituição Federal de 1988[723] a exigência de observância de critérios de equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes previdenciários. Tal diretriz vincula tanto o RGPS quanto os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), condicionando a concessão e manutenção de benefícios à solvência do sistema.

O legislador ordinário incorporou tais premissas à Lei nº 9.717/1998[724], ao estabelecer a obrigatoriedade de avaliações atuariais periódicas, auditorias especializadas e cobertura de riscos com base em parâmetros técnicos.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 101/2000[725] - conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - incorporou o equilíbrio atuarial ao ciclo

---

[718] NASCENTES, A. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos; 1955.
[719] FERRARO, L. A. **Direito previdenciário**. 7. ed. São Paulo: LTr; 2010. p. 170.
[720] DIAS, E. R.; MACEDO, J. L. M. **Direito previdenciário**: uma introdução crítica. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
10 BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 464, de 19 de novembro de 2018**. Dispõe sobre conceitos atuariais aplicáveis aos regimes próprios de previdência.
[722] BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.
[723] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
[724] BRASIL. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre normas gerais para a organização e funcionamento dos RPPS. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.
[725] BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Institui a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

orçamentário, impondo sua verificação nos Relatórios de Gestão Fiscal e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias. Tais disposições visam garantir a higidez financeira desses regimes, mitigando riscos de colapso e promovendo transparência na gestão dos recursos.

No âmbito da previdência complementar, as Leis Complementares nº 108/2001[726] e 109/2001[727] reforçaram a centralidade do equilíbrio atuarial ao exigirem a manutenção de reservas técnicas compatíveis com os compromissos assumidos, vedando o custeio de benefícios não previstos ou não financiados previamente.

Com a criação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, pela Lei nº 12.154/2009[728], instituiu-se um modelo de supervisão voltado à proteção do equilíbrio técnico dos fundos de pensão assumiu a competência sobre as entidades fechadas.

Assim, o equilíbrio atuarial consolidou-se como princípio normativo e técnico de observância obrigatória, garantindo a viabilidade dos regimes previdenciários frente à progressiva transição demográfica e ao aumento da longevidade populacional. Sua observância é pressuposto para a legitimidade das reformas previdenciárias e para a manutenção do pacto intergeracional que sustenta a proteção social no Brasil contemporâneo.

## 3. Regime de previdência complementar fechada e a reserva matemática

A previdência privada complementa foi concebida como instrumento de ampliação da proteção social dos trabalhadores. O regime surgiu como complemento ao modelo tradicional de previdência pública, com o objetivo de oferecer cobertura adicional àqueles que desejam manter seu padrão de vida após a aposentadoria, especialmente diante dos limites de benefício impostos pelo RGPS.

[726] BRASIL. **Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001**. Dispõe sobre a relação entre os entes públicos e suas entidades fechadas de previdência complementar e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.
[727] BRASIL. **Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001**. Dispõe sobre o regime de previdência complementar e dá outras providências [Internet]. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.
[728] BRASIL**. Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a criação do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Química e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

A modalidade passou por etapas marcantes de desenvolvimento. Um dos registros mais antigos é a criação da Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil, em 1904, considerada experiência pioneira na concessão de benefícios complementares a empregados.[729]

A regulamentação estruturada do regime, entretanto, foi consolidada com a edição da Lei nº 6.435/1977[730], que estabeleceu os princípios básicos para o funcionamento das entidades privadas de previdência. Posteriormente, a Lei Complementar nº 109/2001 atualizou esse arcabouço normativo, incorporando regras de governança, critérios de solvência e diretrizes de transparência, com o objetivo de garantir maior segurança jurídica ao sistema.

O regime de previdência complementar está diretamente ligado ao mundo do trabalho, refletindo as transformações históricas das relações laborais e a busca por novas formas de assegurar proteção social. No início do século passado, os chamados montepios ofereciam cobertura limitada a trabalhadores de empresas específicas. Com a evolução do ordenamento constitucional e das normas previdenciárias, a Constituição Federal de 1988[12] consagrou a previdência complementar como um regime autônomo, de adesão facultativa, cuja organização deve observar critérios de transparência, capitalização e segurança jurídica.[731]

A Emenda Constitucional nº 20, de 1998, reformou o sistema previdenciário nacional e autorizou a criação de regimes de previdência complementar voltados aos servidores públicos. Em 2012, a Lei nº 12.618[732] instituiu o regime de previdência complementar para os servidores federais titulares de cargo efetivo, estabelecendo o teto do RGPS como limite de benefício. Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 103, de 2019[733], introduziu novas regras ao sistema previdenciário brasileiro, incluindo a previsão da adoção facultativa do regime de capitalização.

---

[729] PREVI – CAIXA DE PREVIDÊNCIA DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO BRASIL. Conheça a Previ. **Portal Previ**, 2025. Disponível em: https://www.previ.com.br/portal-previ/a-previ/conheca-a-previ/. Acesso em: 17 abr. 2025.

[730] BRASIL. **Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977.** Dispõe sobre as entidades de previdência privada e dá outras providências. Brasília: Presidência da República; 1977.

[731] RESENDE, C. B. P.; CARVALHO, F. J. O papel do Supremo Tribunal Federal para o reconhecimento da autonomia da previdência complementar fechada no Brasil. In: VEIGA, F. S.; LEITÃO, A. S.; ALBUQUERQUE, R.; ARBS, P. S. (org.). **Estudos do direito, desenvolvimento e acesso à justiça**. Lisboa: Instituto Jurídico Portucalense, 2023. p. 148–160.

[732] BRASIL. **Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012**. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo

[733] Brasil. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

Na prática, o regime de previdência complementar é composto por três agentes principais: o patrocinador (geralmente o empregador), a entidade fechada de previdência complementar, também conhecida como fundo de pensão, e o participante, que é o trabalhador vinculado ao plano. O patrocinador é responsável por contribuir financeiramente ao lado do empregado, enquanto a EFPC administra os recursos de forma privada, sem fins lucrativos. Os participantes, por sua vez, aderem voluntariamente aos planos e passam a contribuir mensalmente com base em sua remuneração.[734]

As contribuições recolhidas, somadas aos rendimentos das aplicações financeiras, formam a chamada reserva garantidora, que constitui o montante essencial para viabilizar o pagamento dos benefícios contratados no futuro. A lógica é simples: cada participante financia previamente, durante sua vida ativa, o valor necessário para garantir sua aposentadoria complementar. Trata-se de estrutura fundada no regime de capitalização, demandando avaliação atuarial contínua, baseada em variáveis como tempo de contribuição, expectativa de vida e rentabilidade projetada dos ativos.[735]

A base de cálculo das contribuições, em geral, é formada pelas verbas de natureza salarial. Por isso, a definição sobre o que pode ou não ser considerado como parcela remuneratória tem impactos diretos no valor da aposentadoria futura.[30] Controvérsias judiciais envolvendo a inclusão de parcelas de natureza remuneratória, reconhecidas apenas após a extinção do vínculo empregatício, ilustram a importância do nexo entre remuneração, contribuição e constituição da reserva matemática. Inclusive, é o cerne da controvérsia objeto do Tema 1021, julgado pelo STJ em 2020, temática principal tratada neste estudo.

O crescimento do sistema complementar é expressivo, conforme pesquisa da Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Abrapp) que indica os ativos acumulados pelas EFPC em valor superior a R$ 2,74 trilhões em 2023, correspondendo a cerca de 25% do PIB nacional.[736] Os dados evidenciam a importância econômica do setor, bem como a necessidade de regulamentação constante sobre seu funcionamento e seus

[734] LIMA FILHO, M. B. **Previdência complementar fechada:** regime jurídico e controle jurisdicional. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum; 2023.
[735] COUTO NETO, M. R. do. **A Previdência Social**: efetivo direito fundamental. São Paulo: Dialética; 2021.
[736] ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. **Relatório Previc 2023**: Previdência Complementar Fechada registra R$ 2,74 tri em ativos e superávit de R$ 14,3 bi. São Paulo: Abrapp, 2023.

desafios, sobretudo diante da crescente judicialização das relações previdenciárias.

Diferentemente do RGPS, financiado com base no modelo de repartição simples, o regime de previdência complementar opera por meio da acumulação de contribuições individuais, que constituem um fundo destinado à cobertura dos benefícios futuros. A dinâmica exige a constituição prévia de reservas matemáticas que assegurem a solvência dos planos ao longo do tempo. A reserva atua, nesse sentido, como expressão atuarial do contrato previdenciário, cuja existência e atualização são condições essenciais à sua execução válida e segura.[737]

A Lei Complementar nº 109/2001 dispõe expressamente sobre a obrigatoriedade da constituição da reserva matemática, como forma de assegurar a solvência do plano e a continuidade das prestações. A exigência implica que a criação ou o aumento de benefícios depende da existência de cobertura atuarial suficiente, o que afasta a possibilidade de concessão de vantagens não financiadas previamente, mesmo quando reconhecidas judicialmente.

Nesse contexto, destaca-se o equilíbrio atuarial, fundamento estruturante do sistema, que diz respeito à relação entre os recursos que foram acumulados e as obrigações futuras do plano, baseando-se em premissas demográficas, financeiras e salariais previamente definidas. A ruptura desse equilíbrio compromete os direitos individuais dos participantes e afeta a sustentabilidade do fundo, já que este funciona de forma mutualista. Alterações salariais devem repercutir tempestivamente nas contribuições, sob pena de comprometer a equidade entre os assistidos e o próprio pacto previdenciário.[738]

A jurisprudência tem reiterado a prevalência da reserva matemática como elemento limitador da revisão de benefícios complementares. Em julgados anteriores ao Tema 1021, o STJ já havia se posicionado no sentido de que a ausência de contribuição regular e de correspondente cobertura atuarial inviabiliza a majoração da complementação, ainda que fundada em verbas reconhecidas pela Justiça do Trabalho.[739] O posicionamento reafirma o

[737] PESSOA, F. M. G.; MENEZES, J. T. C.;CELESTINO, L. F. S. A eficácia horizontal dos direitos fundamentais nos contratos de previdência complementar. **Revista de Direito, Sociedade e Poder,** v. 10, n, 1, 26 ago. 2024.
[738] MENEZES, J. T. C. **O modelo paritário de equacionamento dos déficits nos planos de previdência complementar à luz dos direitos fundamentais**. 103 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2025.
[739] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.312.736/RS.** Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira. Brasília, 08 ago. 2018.

entendimento de que o contrato previdenciário se diferencia das obrigações trabalhistas, pois vincula-se a regras específicas de custeio e equilíbrio coletivo.

Assim, a reserva matemática atua como exigência contábil, mas além disso isso, como garantia estrutural do pacto previdenciário. Sua ausência compromete a validade da prestação contratada, legitimando, inclusive, a recusa da entidade previdenciária em revisar valores, mesmo quando amparados por decisão judicial trabalhista.

## 4. Julgamento e definição do Tema 1021/STJ

A controvérsia jurídica tratada no Tema 1021 do Superior Tribunal de Justiça refere-se à possibilidade de revisão dos benefícios de previdência complementar fechada para incluir verbas de natureza trabalhista reconhecidas judicialmente após a concessão da aposentadoria. Tal discussão adquiriu relevância por impactar diretamente o equilíbrio financeiro e atuarial dos planos de benefícios, além de provocar divergências jurisprudenciais sobre a matéria.

Os Recursos Especiais n.º 1.740.397/RS e 1.778.938/SP versavam sobre casos concretos nos quais aposentados por entidade fechada de previdência privada buscavam recalcular suas aposentadorias complementares para incluir parcelas remuneratórias reconhecidas em reclamatória trabalhista após a aposentação.

No REsp 1.740.397/RS[740], a parte recorrente era participante assistida do fundo de pensão de um grande banco e pretendia incorporar ao benefício complementar diferenças salariais oriundas de decisão trabalhista proferida após sua aposentadoria, que não haviam sido objeto de contribuição para o plano de previdência durante o vínculo empregatício.

Situação similar ocorreu no REsp 1.778.938/SP, no qual outro participante de previdência privada pleiteava a inclusão, no cálculo de sua renda mensal inicial, de verbas trabalhistas obtidas tardiamente.

Nos dois casos, as instâncias ordinárias apresentavam entendimentos conflitantes sobre a legitimidade de tais revisões do benefício complementar – divergência esta que o STJ buscou resolver de forma definitiva. Cumprindo a fase de admissão no rito repetitivo, a Segunda Seção delimitou a questão jurídica:

[740] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.740.397/RS**. Relator: Ministro Antonio Carlos Ferreira. Segunda Seção. Julgado em 28 out. 2020.

> Definir a possibilidade de inclusão no cálculo da complementação de aposentadoria, paga por entidade fechada de previdência privada, de verbas remuneratórias incorporadas ao salário do trabalhador por decisão da Justiça do Trabalho, após a concessão do benefício, sem a prévia formação da correspondente reserva matemática.[741]

Durante a sessão de afetação (20/08/2019), por maioria de votos, o colegiado reconheceu a repercussão geral infraconstitucional da matéria e determinou a suspensão de todos os processos em trâmite no território nacional sobre o tema, até a definição do precedente.

## 4.1 Resumo da votação

O julgamento do Tema 1021 contou com a unanimidade dos votos dos Ministros da Segunda Seção do STJ. Em seu voto, o relator, Ministro Antonio Carlos Ferreira, destacou a tese então firmada no Tema 955 (REsp 1.312.736/RS), em 2018, embora centrada nas horas extras, deveria ser compreendida em sentido ampliativo, estendendo-se a quaisquer rubricas de natureza remuneratória que não tenham sido objeto de contribuição durante a relação empregatícia.

O voto menciona que a essência do sistema de previdência complementar fechada que repousa no princípio do custeio prévio e na constituição tempestiva de reservas matemáticas, conforme exigido pela Lei Complementar nº 109/2001 e pelo regime de capitalização inscrito no art. 202 da Constituição Federal. Logo, a inclusão de valores reconhecidos em reclamatórias trabalhistas após a concessão da aposentadoria comprometeria diretamente o equilíbrio atuarial do plano, configurando violação à lógica do contrato previdenciário e à segurança jurídica coletiva.

Frisa ainda que, se o regulamento do plano previsse a consideração de determinadas verbas na base contributiva, tal previsão estaria condicionada ao efetivo recolhimento da contribuição correspondente durante o vínculo empregatício. A ausência dessa contribuição inviabiliza, por consequência, a formação da reserva necessária para suportar o pagamento do benefício majorado, tornando inadmissível a recomposição atuarial extemporânea, salvo se integralmente custeada pelo participante.

---

[741] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.778.938/SP.** Relator: Ministro Antonio Carlos Ferreira. Segunda Seção. Julgado em 20 ago. 2019. Publicado no DJe em 27 ago. 2019.

"Seja qual for a espécie de verba remuneratória reivindicada [...], é inviável sua incorporação ao benefício previdenciário complementar na ausência do prévio aporte da reserva respectiva", afirma de forma categórica o relator, defendendo a impossibilidade de onerar os planos com obrigações não previstas atuarialmente. A posição foi adotada como premissa fundamental da tese fixada, com o objetivo de assegurar uniformidade interpretativa, isonomia entre os participantes e previsibilidade para as entidades gestoras

Os demais Ministros acompanharam integralmente o voto do relator e enfatizaram a importância de uniformizar o entendimento jurisprudencial, especialmente diante da multiplicidade de decisões conflitantes nas instâncias ordinárias e da intensificação da judicialização das relações previdenciárias.

Com o julgamento do REsp 1.740.397/RS e 1.778.938/SP em 28/10/2020, o STJ – por unanimidade – firmou o entendimento de que não é possível a inclusão de verbas trabalhistas reconhecidas tardiamente nos cálculos da aposentadoria complementar já concedida por uma EFPC, em razão da ausência de formação prévia de reservas para custear esses adicionais. A tese fixada foi:

> a) A concessão do benefício de previdência complementar tem como pressuposto a prévia formação de reserva matemática, de forma a evitar o desequilíbrio atuarial dos planos. Em tais condições, quando já concedido o benefício de complementação de aposentadoria por entidade fechada de previdência privada, é inviável a inclusão dos reflexos de quaisquer verbas remuneratórias reconhecidas pela Justiça do Trabalho nos cálculos da renda mensal inicial dos benefícios de complementação de aposentadoria.

A decisão também teve o mérito de delimitar com clareza os sujeitos da obrigação reparatória. Ao afastar a responsabilidade da entidade fechada de previdência complementar pelo pagamento de benefícios não custeados, o STJ atribuiu expressamente ao patrocinador (empregador) a incumbência de indenizar o participante pelos danos decorrentes da ausência de contribuição regular, posicionamento que reforça a autonomia contratual do plano de previdência e a função de proteção coletiva da reserva matemática.

> b) Os eventuais prejuízos causados ao participante ou ao assistido que não puderam contribuir ao fundo na época apropriada ante o ato ilícito do empregador poderão ser reparados por meio de ação

> judicial a ser proposta contra a empresa ex-empregadora na Justiça do Trabalho.

O Tribunal estabeleceu que eventuais prejuízos suportados por participantes ou assistidos que não contribuíram sobre tais verbas no momento oportuno, em virtude de conduta omissiva do empregador, devem ser objeto de ação indenizatória na Justiça do Trabalho, tendo o ex-empregador como responsável exclusivo. Assim, incumbe ao patrocinador, e não à entidade de previdência complementar, reparar os danos decorrentes da ausência de recolhimentos contributivos devidos.

Ademais, nas hipóteses em que houver condenação do empregador ao ressarcimento da reserva matemática correspondente, mas já tendo ocorrido a concessão do benefício complementar, a quantia eventualmente depositada deve ser destinada diretamente ao participante ou assistido, a título de indenização, evitando-se o enriquecimento indevido da entidade de previdência.

A Corte assentou, em síntese, que a concessão de benefícios na previdência complementar fechada está condicionada à prévia constituição de reservas. Dessa forma, torna-se inviável a inclusão de valores reconhecidos posteriormente por decisão trabalhista no cálculo da renda mensal inicial de aposentadorias já concedidas, uma vez que tal medida comprometeria a higidez atuarial do plano.

Ou seja, a tese repetitiva veda a majoração do benefício com verbas não custeadas, resguardando o princípio do equilíbrio financeiro e atribuindo ao patrocinador a responsabilidade pela reparação, sempre que comprovado o descumprimento do dever de contribuição durante o vínculo empregatício.

Com isso, o julgamento do Tema 1021 reafirmou a orientação fixada no Tema 955, promovendo sua expansão lógica, normativa e hermenêutica. A tese firmada consolidou o binômio contributividade–equilíbrio atuarial como cláusula basilar do regime de previdência complementar fechada, com repercussão direta sobre a jurisprudência nacional.

## 4.2 Fundamentos jurídicos e atuariais da decisão

Os fundamentos da decisão do Tema 1021 combinam aspectos jurídicos (contratuais e legais) e atuariais. Do ponto de vista jurídico, o STJ fundamentou sua posição na cláusula constitucional de capitalização prevista no artigo 202 da Constituição Federal, segundo a qual a previdência

complementar deve operar com base no custeio prévio, sem ônus retroativo não previsto contratualmente. O referido dispositivo foi regulamentado pela Lei Complementar nº 109/2001, que exige, entre outros requisitos, a manutenção de reservas matemáticas suficientes para garantir a solvência dos planos de benefícios.

O voto do relator reforçou que a previdência complementar fechada opera sob o regime de capitalização, que exige a formação progressiva de reservas técnicas, calculadas atuarialmente, com base nas contribuições dos participantes e patrocinadores. Cada plano de benefícios deve manter um equilíbrio financeiro e atuarial, e qualquer acréscimo ao valor da aposentadoria sem contrapartida contributiva compromete essa estabilidade.

Assim, a concessão de benefícios adicionais não custeados previamente afronta o pacto contratual previdenciário, produzindo efeitos redistributivos indesejados, ao transferir encargos indevidos para o coletivo de participantes, em violação ao princípio da solidariedade intraplano disciplinada.

O relator também ressaltou que o contrato previdenciário firmado entre o participante e a entidade de previdência não se confunde com a relação de emprego, razão pela qual decisões da Justiça do Trabalho que reconhecem verbas retroativas não podem vincular automaticamente o fundo de pensão. O vínculo jurídico da EFPC é com o regulamento do plano, e não com o contrato de trabalho. Isso implica que, ainda que a Justiça do Trabalho reconheça o direito a determinadas verbas remuneratórias, sua inclusão no cálculo do benefício previdenciário depende da existência de contribuições efetivas e da correspondente formação da reserva matemática.

A jurisprudência do STJ reafirma, nesse ponto, que a concessão de benefícios previdenciários complementares está condicionada à existência de prévia fonte de custeio, em observância ao princípio da contributividade e à preservação do equilíbrio atuarial, conforme previsto no artigo 3º da LC nº 109/2001, diretriz que veda a concessão de vantagens não financiadas, ainda que reconhecidas judicialmente em outra esfera.

Nessa linha, o STJ reafirmou jurisprudência anterior segundo a qual "não é possível a concessão de vantagem não prevista (ou não custeada) no regulamento do plano de benefícios" justamente porque o regime fechado de previdência se sustenta em reservas capitalizadas ao longo do tempo.

O dever de observar o regulamento do plano e suas bases de cálculo foi considerado essencial para evitar desequilíbrio: as regras atuariais definem que

somente integram o salário de participação (base contributiva) aquelas parcelas efetivamente recebidas durante a vida laboral e sobre as quais incidiu contribuição. A exclusão de verbas reconhecidas extemporaneamente do cálculo do benefício encontra respaldo na lógica atuarial do sistema, que exige contribuição simultânea ao reconhecimento do direito, sob pena de gerar distorções e prejuízos ao coletivo.

Ademais, o acórdão destacou que, mesmo quando a Justiça do Trabalho reconhece um direito salarial retroativo ao trabalhador, isso não vincula automaticamente a entidade de previdência complementar, pois esta não integrou a relação de emprego discutida naquela demanda e está adstrita ao contrato previdenciário originalmente firmado com o participante.

Sob o enfoque técnico-atuarial, a decisão fundamenta-se na noção de reserva matemática, definida como o valor atual dos compromissos futuros assumidos pela entidade com seus participantes, calculado com base em hipóteses biométricas, econômicas e salariais. A reserva constitui o lastro do benefício contratado e deve estar integralmente constituída no momento da aposentadoria. Assim, no regime de capitalização, as contribuições são vertidas ao longo da carreira do participante e capitalizadas (com juros, mortalidade, etc.) para formar essa reserva que financiará a aposentadoria complementar.[742]

O voto do relator foi explícito ao reconhecer que a ausência de contribuição, em momento oportuno, inviabiliza a recomposição atuarial posterior. A tentativa de revisar o benefício com base em verbas remuneratórias reconhecidas após a aposentação produziria déficit técnico, pois não houve formação prévia da reserva correspondente. Ademais, mencionou expressamente a "inviabilidade da recomposição dessa reserva [após a aposentadoria]" – uma vez concedido o benefício, não há como cobrar retroativamente as contribuições atrasadas em montante suficiente para restabelecer o equilíbrio, exceto se o próprio participante providenciar esse aporte extemporâneo (o que, mesmo assim, requer cálculo técnico apurado).

Assim, o Tribunal frisou a necessidade de um estudo técnico-atuarial sempre que se cogitasse qualquer alteração no benefício, de modo a dimensionar o custo integral do acréscimo pretendido e evitar onerar indevidamente o plano.

Em síntese, os fundamentos jurídicos e atuariais integraram-se na construção de uma tese que preserva a solvência dos planos de previdência

[742] FERRARO J. M. **Atuária e previdência**: fundamentos e aplicações. São Paulo: Atlas; 2017.

complementar fechada, resguardando a equidade contratual e afastando a possibilidade de ampliação de benefícios sem formação prévia de reserva. A decisão reforça o vínculo necessário entre contribuição e prestação, reconhecendo, contudo, a possibilidade de responsabilização do empregador por omissão contributiva, no foro trabalhista.

A tese firmada no Tema 1021 também preserva a coerência entre as competências jurisdicionais: enquanto a Justiça do Trabalho deve ser acionada para reparações em face do empregador, a Justiça Comum se mantém como foro competente para as relações entre participantes e entidades fechadas de previdência, como já pacificado pelo Supremo Tribunal Federal[743]

## 4.3 Repercussões práticas da tese fixada no Tema 1021/STJ

A decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Tema 1021 gerou repercussões práticas significativas para o regime de previdência complementar fechada, afetando tanto as entidades gestoras quanto os participantes ativos e assistidos.

Ao firmar a impossibilidade de inclusão, no cálculo da complementação de aposentadoria, de parcelas remuneratórias reconhecidas após a concessão do benefício sem prévia formação da reserva matemática, o Tribunal assegurou proteção jurídica às EFPCs contra condenações que comprometeriam sua solvência atuarial.

A tese fixada estabelece que tais entidades não devem figurar no polo passivo de ações revisionais fundadas em verbas trabalhistas supervenientes, salvo se houver o custeio integral das reservas técnicas por parte do próprio beneficiário, conforme modulação expressamente delimitada. A diretriz confere maior previsibilidade ao sistema, fortalecendo a confiança institucional no regime de capitalização[744]

Por outro lado, a decisão orienta os participantes quanto ao caminho adequado para pleitear reparação decorrente da omissão contributiva. A tese estabelece, de forma inequívoca, que eventuais perdas previdenciárias

[743] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 586.453/SE**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em: 20 fev. 2013. Brasília, DF: STF; 2013.
[744] INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS (IEPREV). Sem formação de reserva, verba obtida em ação trabalhista não afeta benefício complementar já concedido. **IEPREV**; 2021. Disponível em: https://www.ieprev.com.br/conteudo/categoria/4/7475/sem_formacao_de_reserva_verba_obtida_em_acao_trabalhista_nao_afeta_beneficio_complementar_jaa. Acesso em: 17 abr. 2025.

resultantes de verbas não recolhidas a tempo devem ser reclamadas diretamente contra o empregador, na Justiça do Trabalho.

Ao excluir a entidade de previdência da relação processual nesses casos, o STJ reafirma a autonomia do contrato previdenciário em relação à relação de emprego, cabendo ao patrocinador – e não ao fundo – a responsabilidade por omissões no adimplemento das contribuições que inviabilizaram o adequado custeio do benefício.[745]

A solução preserva o equilíbrio coletivo dos planos, evitando que encargos individualizados impactem o conjunto de participantes, e, ao mesmo tempo, garante ao beneficiário lesado o direito à indenização compensatória. Caso a Justiça do Trabalho determine o recolhimento das contribuições não vertidas, mas a inclusão das parcelas no benefício seja vedada pelo Tema 1021, o valor deve ser repassado diretamente ao participante em parcela única, afastando o risco de enriquecimento indevido da entidade gestora.

Com sensibilidade institucional, o STJ modulou os efeitos da tese repetitiva para contemplar os processos em trâmite na Justiça Comum até a data de julgamento do Tema 955 (08/08/2018). Nesses casos, admite-se excepcionalmente a inclusão das verbas supervenientes no benefício, desde que o participante arque com o prévio e integral aporte das reservas matemáticas necessárias, conforme cálculo atuarial validado pela entidade. É uma normativa transitória que visa proteger a confiança legítima de segurados que ajuizaram suas demandas antes da consolidação jurisprudencial. [746]

Fora dessa hipótese restrita, a tese firmada aplica-se integralmente: qualquer pretensão de revisão sem custeio não será admitida, mesmo que o participante manifeste a intenção de recolher as contribuições extemporaneamente. Essa delimitação temporal reforça a necessidade de observância aos princípios do custeio prévio e do equilíbrio atuarial no momento oportuno, conferindo racionalidade e segurança ao sistema.

Como resultado, o precedente do Tema 1021 representa um marco de estabilidade e coerência para a previdência complementar fechada. Ele

[745] PAIVA, M. M. A. de; *et al*. STJ afasta a inclusão de verbas trabalhistas do cálculo da previdência complementar. São Paulo: **Editora Roncarati,** 2022. Disponível em: https://www.editoraroncarati.com.br/noticias/stj-afasta-a-inclusao-de-verbas-trabalhistas-no-calculo-da-previdencia-complementar. Acesso em: 23 abr. 2025

[746] HAGEMANN J. H. M. **Análise jurisprudencial sobre a tese "B)" firmada pelo Superior Tribunal de Justiça nos julgamentos dos Temas Repetitivos nº 955 e 1.021**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

consolida o binômio contributividade–equilíbrio atuarial como núcleo estruturante do contrato previdenciário, orientando as práticas administrativas das EFPCs e redirecionando as pretensões revisionais ao foro competente – a Justiça do Trabalho –, quando a controvérsia se referir à omissão do empregador.

Ainda que limite, em certa medida, a expectativa de revisão de benefício, a tese garante um canal de tutela reparatória legítimo, sem comprometer a coletividade mutualista dos planos. Assim, a decisão fortalece a sustentabilidade sistêmica e mantém a coerência entre os pilares jurídico, atuarial e jurisdicional que sustentam o modelo brasileiro de previdência complementar.

## 5. Modelos comparados e alternativas para verbas tardias na Previdência Complementar

A decisão do STJ no Tema 1021 consolidou o entendimento de que, após a concessão do benefício de previdência privada, não se pode recalcular a renda mensal inicial para incluir verbas trabalhistas reconhecidas tardiamente, sob pena de violar o equilíbrio atuarial do plano. Nesse contexto, a reparação do prejuízo recai sobre a patrocinadora (ex-empregadora), já que foi ela quem deixou de pagar salários e contribuições devidamente durante a vigência do contrato de trabalho.

Em outras palavras, a Justiça do Trabalho assume função reparatória, cabendo ao trabalhador lesado buscar na esfera trabalhista a indenização correspondente à diferença de complemento de aposentadoria que teria direito se o salário correto tivesse integrado o cálculo previdenciário.

A solução encontrada – responsabilização direta do empregador – guarda paralelo com sistemas estrangeiros que impõem ao empregador o dever de arcar com déficits causados por seu inadimplemento. Por exemplo, na Alemanha, o empregador é legalmente responsável subsidiário por todos os benefícios previdenciários ocupacionais prometidos, mesmo quando geridos por entidade externa, devendo cobrir eventuais insuficiências de reservas[747].

De forma semelhante, nos Estados Unidos, o descumprimento patronal em repassar contribuições a planos de pensão viola deveres fiduciários sob a

[747] BAFIN. **The occupational retirement provision system**. Bonn: Federal Financial Supervisory Authority; 2023.

legislação ERISA, exigindo que o empregador deposite os aportes em atraso acrescidos dos rendimentos perdidos.[748]

Uma alternativa jurídica discutida no Brasil foi a possibilidade de custeio contributivo posterior para viabilizar a revisão do benefício. Antes da pacificação da tese pelo STJ, a Terceira Turma daquela Corte entendia ser possível recalcular a complementação de aposentadoria desde que fossem vertidas contribuições adicionais pelo participante e pela patrocinadora, recompondo a reserva matemática necessária.

Nessa fórmula, caso somente o participante realizasse seu aporte e o do empregador, este poderia depois exigir judicialmente da empresa o ressarcimento da parte patronal. Tal solução, contudo, mostrou-se pouco eficaz: ainda que permita algum reajuste do benefício, estudos apontaram que ela não garantia a plena recomposição atuarial do plano, podendo resultar em benefício revisado apenas parcialmente.

No direito previdenciário público brasileiro, é comum a edição de normas transitórias para proteger direitos em formação quando se alteram regras de cálculo de benefícios. Nesse caso dos planos privados, poderia ter sido considerada uma transição que admitisse o recálculo para trabalhadores cujas ações já estavam em curso ou cujos benefícios recém-concedidos foram impactados por decisões trabalhistas. De fato, criticou-se que o STJ não tenha assegurado sequer uma regra de transição para o direito acumulado, diferentemente do que usualmente ocorre em litígios da Previdência Social pública.

Ademais, a inclusão dos participantes lesados em planos ou fundos alternativos surge como opção a ser explorada. Caso o plano original de previdência complementar esteja fechado ou impossibilitado de incorporar novas contribuições para reajustar o benefício, a patrocinadora poderia oferecer ao trabalhador um plano complementar suplementar, como um contrato de renda vitalícia.[749] A alternativa assemelha-se a práticas de empregadores no Reino Unido e na Alemanha, onde planos suplementares são instituídos para garantir prestações futuras sem impactar o fundo original.[750]

---

[748] UNITED STATES. Internal Revenue Service (IRS). **You haven't timely deposited employee elective deferrals**. Washington, DC: IRS; 2023

[749] MENDELSON P. C. L. **Gender Discrimination in Company Pension Schemes in Germany**: Need for Action and Cost Risks. San Francisco: Littler; 2023.

[750] ENGLAND, Lexology Company pension law. **Case Law Update 1/2025**. London: Globe Business Media Group; 2025.

Por fim, destaca-se a perspectiva de criação de fundos garantidores ou seguros de benefício para contingências dessa natureza. Diferentemente do setor bancário, a previdência privada brasileira não dispõe de fundo protetivo semelhante ao FGC. Em contraste, os Estados Unidos possuem a *Pension Benefit Guaranty Corporation* (PBGC), que garante o pagamento de prestações básicas em caso de insolvência da patrocinadora.[751] Na Alemanha, o *Pensions-Sicherungs-Verein* (PSV) desempenha papel análogo, assegurando o pagamento em caso de falência.[752]. Mencionadas experiências indicam que um fundo garantidor setorial poderia preservar a solvência dos planos enquanto efetiva a reparação de forma uniforme e ágil.

Em suma, diante da impossibilidade jurídica fixada pelo STJ de se recalcular benefícios já concedidos com base em verbas trabalhistas tardias, impõe-se buscar soluções criativas e comparadas para efetivar a tutela dos direitos dos participantes.

A responsabilidade direta do empregador, já reconhecida no ordenamento pátrio, deve ser complementada com instrumentos que facilitem e uniformizem essa reparação – seja via indenização trabalhista, aportes em planos suplementares, regras transitórias permissivas ou fundos garantidores. A experiência estrangeira demonstra que é possível equilibrar a proteção do participante com a estabilidade dos planos, desde que o risco do inadimplemento não recaia exclusivamente sobre o segurado.

## 6. Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste artigo permitiu compreender a complexidade jurídica e atuarial que permeia a controvérsia decidida pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema 1021, notadamente quanto à possibilidade de inclusão, no cálculo da complementação de aposentadoria privada, de verbas remuneratórias reconhecidas pela Justiça do Trabalho após a concessão do benefício, quando inexistente a formação prévia da correspondente reserva matemática.

Partindo da contextualização do regime de previdência complementar fechada, foram destacados seus fundamentos normativos, contratuais e atuariais. Constatou-se que a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial dos

[751] UNITED STATES. **Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC):** A Primer. Washington, DC: PBGC; 2023.
[752] GERMANPEDIA. **Company pension plan Germany**: ultimate 2025 English guide. GermanPedia, 25 mar. 2025.

planos constitui requisito estrutural do sistema, sendo a reserva matemática condição imprescindível para a concessão e manutenção dos benefícios pactuados. O princípio do custeio, por sua vez, impõe a correlação entre a prestação previdenciária e a efetiva constituição das reservas, o que afasta, como regra, a possibilidade de revisão de valores sem o correspondente aporte contributivo.

Ao examinar a tese firmada no Tema 1021, observou-se que o STJ consolidou entendimento segundo o qual a ausência de custeio prévio inviabiliza a incorporação, à complementação de aposentadoria já concedida, de quaisquer verbas remuneratórias reconhecidas extemporaneamente.

A decisão, fundamentada na jurisprudência anterior (notadamente no Tema 955), nas disposições da Lei Complementar nº 109/2001 e no regime de capitalização previsto na Constituição Federal, revelou a preocupação com a estabilidade atuarial dos planos, a preservação do pacto contratual previdenciário e a delimitação precisa da responsabilidade da patrocinadora por omissões no repasse de contribuições.

A partir da análise de modelos estrangeiros e de alternativas normativas, verificou-se que outros ordenamentos jurídicos enfrentam problemáticas análogas por meio de mecanismos que conciliam a proteção aos participantes com a sustentabilidade dos fundos. Responsabilização direta da patrocinadora, instituição de planos suplementares, normas de transição e criação de fundos garantidores figuram entre as soluções que poderiam ser adaptadas ao contexto brasileiro, respeitadas as peculiaridades do regime de previdência complementar fechado.

Conclui-se, portanto, que a tese firmada no Tema 1021 representa importante medida de contenção de riscos atuariais e de fortalecimento da segurança jurídica no âmbito da previdência complementar, mas que exige, paralelamente, o aperfeiçoamento dos instrumentos de reparação em face dos patrocinadores inadimplentes, a atuação célere e efetiva da Justiça do Trabalho, bem como a consideração de alternativas normativas que assegurem maior efetividade à tutela dos participantes prejudicados.

## Referências bibliográficas

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação Cível 2000.61.03.001175-0/SP**. Relator: Juiz Federal Convocado Roberto Jeuken. Julgado em: 11 dez. 2008. Terceira Turma. Disponível em:

https://www.migalhas.com.br/quentes/78118/trf-da-3--regiao-entende-que-colarinho-do-chope-e-parte-integrante-do-produto. Acesso em: 16 abr. 2025.

BARROSO, L. R. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Fórum, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números: painel de estatísticas do Poder Judiciário.** Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/. Acesso em: 04 abr. 2025.

PINHEIRO, J. A. O. **O princípio constitucional do equilíbrio atuarial aplicado aos planos de previdência complementar fechada segundo a jurisprudência atual do STJ**. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo n.º 1021**. Segunda Seção. Relator: Ministro Antonio Carlos Ferreira. Julgado em: 28 out. 2020. Publicado no DJe em 11 dez. 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1021&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=5. Acesso em: 17 abr. 2025.

CASTRO, M. G.; LAZZARI, A. **Curso de Direito Previdenciário**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

NASCENTES, A. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1955.

FERRARO, L. A. **Direito previdenciário**. 7. ed. São Paulo: LTr, 2010. p. 170.

DIAS, E. R.; MACEDO, J. L. M. **Direito previdenciário: uma introdução crítica.** Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 464, de 19 de novembro de 2018**. Dispõe sobre conceitos atuariais aplicáveis aos regimes próprios de previdência. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51248459/do1-2018-11-22-portaria-n-464-de-19-de-novembro-de-2018-51248286. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998**. Dispõe sobre normas gerais para a organização e funcionamento dos RPPS. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Institui a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001**. Dispõe sobre a relação entre os entes públicos e suas entidades fechadas de previdência complementar e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp108.htm. Acesso em: 17 abr. 2025

BRASIL. **Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001**. Dispõe sobre o regime de previdência complementar e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL**. Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a criação do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Química e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

PREVI – Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil. Conheça a Previ. **Portal previ**, 2025. Disponível em: https://www.previ.com.br/portal-previ/a-previ/conheca-a-previ/. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977**. Dispõe sobre as entidades de previdência privada e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1977. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6435.htm. Acesso em: 17 abr. 2025

RESENDE, C. B. P.; CARVALHO, F. J. O papel do Supremo Tribunal Federal para o reconhecimento da autonomia da previdência complementar fechada no Brasil. In: VEIGA, F. S.; LEITÃO, A. S.; ALBUQUERQUE, R.; ARBS, P. S. (org.). **Estudos do direito, desenvolvimento e acesso à justiça**. Lisboa: Instituto Jurídico Portucalense, 2023. p. 148–160.

BRASIL. **Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012**. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12618.htm. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 17 abr. 2025.

LIMA FILHO, M. B. **Previdência complementar fechada**: regime jurídico e controle jurisdicional. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

COUTO NETO, M. R. do. **A Previdência Social**: efetivo direito fundamental. São Paulo: Dialética, 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR. **Relatório Previc 2023:** Previdência Complementar Fechada registra R$ 2,74 tri em ativos e superávit de R$ 14,3 bi. São Paulo: Abrapp, 2023. Disponível em: https://www.abrapp.org.br/noticias/previc-aponta-ativo-de-r-274-tri-e-superavit-de-r-143-bi-nas-efpcs/. Acesso em: 17 abr. 2025.0

GUIMARÃES PESSOA, F. M.; CAMPOS DE MENEZES, J. T.; DOS SANTOS CELESTINO, L. F. A eficácia horizontal dos direitos fundamentais nos contratos de previdência complementar. **Revista de Direito, Sociedade e Poder**, v. 10, n. 1, 26 ago. 2024.

MENEZES, J. T. C. **O modelo paritário de equacionamento dos déficits nos planos de previdência complementar à luz dos direitos fundamentais**. 2025. 103 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. º 1.312.736/RS**. Relator: Ministro Antonio Carlos Ferreira. Julgado em: 08 ago. 2018. Disponível em: https://stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/08082018.aspx. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. º 1.740.397/RS**. Relator: Ministro Antonio Carlos Ferreira. Segunda Seção. Julgado em: 28 out. 2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1000386227&num_registro=201702932194&data=20201210&tipo=5&formato=PDF. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.778.938/SP**. Relator: Ministro Antonio Carlos Ferreira. Segunda Seção. Julgado em: 20 ago. 2019. Publicado no DJe em: 27 ago. 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1778938&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=1. Acesso em: 17 abr. 2025.

FERRARO, J. M. **Atuária e previdência**: fundamentos e aplicações. São Paulo: Atlas, 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. º 586.453/SE**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em: 20 fev. 2013. Brasília, DF: STF, 2013. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=2477759. Acesso em: 17 abr. 20

INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS (IEPREV). Sem formação de reserva, verba obtida em ação trabalhista não afeta benefício complementar já concedido. **IEPREV**, 2021. Disponível em: https://www.ieprev.com.br/conteudo/categoria/4/7475/sem_formacao_de_reserva_verba_obtida_em_acao_trabalhista_nao_afeta_beneficio_complementar_jaa. Acesso em: 17 abr. 2025

PAIVA, M. M. A. de; *et al.* STJ afasta a inclusão de verbas trabalhistas do cálculo da previdência complementar. **Roncarati**, 2022. Disponível em: https://www.editoraroncarati.com.br/noticias/stj-afasta-a-inclusao-de-verbas-trabalhistas-no-calculo-da-previdencia-complementar. Acesso em: 23 abr. 202

HAGEMANN, J. H. M. **Análise jurisprudencial sobre a tese "B)" firmada pelo Superior Tribunal de Justiça nos julgamentos dos Temas Repetitivos nº 955 e 1.021**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre

BAFIN. **The occupational retirement provision system**. Bonn: Federal Financial Supervisory Authority; 2023.

UNITED STATES. Internal Revenue Service (IRS). **You haven't timely deposited employee elective deferrals**. Washington, DC: IRS; 2023. Disponível em: https://www.irs.gov/retirement-plans/you-havent-timely-deposited-employee-elective-deferrals. Acesso em: 17 abr. 2025.

MENDELSON P. C. L. **Gender Discrimination in Company Pension Schemes in Germany**: Need for Action and Cost Risks. San Francisco: Littler; 2023.

ENGLAND, Lexology Company pension law. **Case Law Update 1/2025**. London: Globe Business Media Group; 2025. Disponível em: https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=example. Acesso em: 17 abr. 2025.

UNITED STATES. **Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC):** A Primer. Washington, DC: PBGC; 2023. Disponível em: https://www.pbgc.gov/sites/default/files/docs/2023/pbgc-primer.pdf. Acesso em: 17 abr. 2025.

GERMANPEDIA. **Company pension plan Germany:** ultimate 2025 English guide. GermanPedia, 25 mar. 2025GermanPedia, 25 mar. 2025. Disponível em: https://germanpedia.com/company-pension-plan-germany/. Acesso em: 4 maio 2025.

# Capítulo 20

# Retirada de patrocínio no âmbito da previdência complementar fechada: a Resolução CNPC/MPS Nº 59, de 13 de dezembro de 2023, as Resoluções PREVIC Nº 23/2023 e 25/2024 e a análise de três casos concretos: PREVI, Fundação Rubem Berta e Fundação CESP

Marcelo Fernando Borsio[753]

Rayanne Illis Neiva Máximo [754]

Caroline Graupner Londucci [755]

Tatiane Sousa Silva[756]

**Resumo:** Este capítulo analisa a evolução da previdência social no Brasil, com foco na previdência complementar fechada, destacando a sua estrutura normativa e os principais sujeitos envolvidos. A partir da recente edição da Resolução CNPS/MPS nº 59, de 13 de dezembro de 2023, o estudo investiga as novas regras sobre a retirada de patrocínio, com especial atenção à criação do Plano Instituído de Preservação da Proteção Previdenciária e do Fundo Previdencial de Proteção à Longevidade, bem

[753] Pós-Doutor em Direito Previdenciário e Professor Visitante da Universidade de Milão. Pós-Doutor em Direito da Seguridade Social e Professor Visitante da Universidade Complutense de Madrid. Pós-Doutor em Direito Previdenciário pela UERJ. Doutor e Mestre em Direito Previdenciário pela PUC/SP. Professor Titular do Mestrado em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas da UDF, nos créditos de Direito da Seguridade Social e Regimes Previdenciários. Ex-Presidente do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS). Vice-presidente da Academia de Direito da Seguridade Social. 2º Vice-presidente da Associação Internacional de Proteção Social. Membro da Associação Espanhola de Saúde e Previdência Social. Autor de dezenas de livros e artigos científicos. Advogado consultivo. marceloborsio@yahoo.com.br ORCID: https:orcid.org0000-0002-3126-395X.

[754] Advogada, Contadora e professora. Formada em Direito (UniCEUB) e Ciências Contábeis (UnB). Especialista em Direito Previdenciário, Processual Civil e cálculos judiciais. Pós-graduada em Direitos Humanos e Previdenciário pela Universidade de Coimbra/PT. Mestranda em Direito das Relações Sociais e Trabalhistas pela UDF. Vice-Presidente da Comissão de RPPS da OAB/DF. rayanne.illis@gmail.com.

[755] Advogada. Especialista em Direito Previdenciário. UDF.

[756] Advogada. Especialista em Direito Previdenciário. UDF.

como às obrigações dos patrocinadores nesse contexto. A abordagem inclui a análise de casos concretos emblemáticos, como as mudanças na estrutura de patrocínio do Banco do Brasil e Previ, o caso Varig/Fundação Rubem Berta e a retirada de patrocínio da Fundação Cesp (AES Eletropaulo). Por fim, são discutidos aspectos polêmicos acerca da natureza facultativa da previdência privada e o caráter discricionário do patrocinador na manutenção do patrocínio, confrontando-os com a proteção do direito social à previdência privada e o princípio do pacto contratual.

**Palavras-chave:** Previdência complementar fechada; retirada de patrocínio; Resolução CNPS/MPS nº 59/2023; direito social; pacto contratual.

**Sumário:** Introdução. 1. A previdência social no brasil 1.1 A Previdência Complementar. 1.1.1 Sujeitos da relação previdenciária complementar fechada. 1.1.2 Planos de Benefícios das Entidades Fechadas de Previdência Complementar. 1.1.2.1 Modalidades dos Planos de Benefícios. 2. Retirada de patrocínio na previdência complementar fechada – a resolução CNPS/MPS nº 59, de 13 de dezembro de 2023 e resoluções PREVIC nº 23 DE 2023 e 25 de 2024. 2.1 Do Plano Instituído de Preservação da Proteção Previdenciária e do Fundo Previdencial de Proteção à Longevidade. 2.2 Das obrigações do patrocinador na retirada de patrocínio. 3. Análise de casos concretos. 3.1 Estudo de Caso: Banco do Brasil e a Previ – Mudança na estrutura de patrocínio. 3.2 Estudo de Caso: Caso Varig / Fundação Rubem Berta (FRB). 3.3 Estudo de Caso: Retirada de Patrocínio da Fundação Cesp (AES Eletropaulo). 4. Aspectos polêmicos sobre a retirada de patrocínio – a facultatividade do plano de previdência privada e o ato discricionário do patrocinador na manutenção do patrocínio versus o direito social à previdência privada e o pacto contratual. Conclusão. Referências

## Introdução

A Previdência Social no Brasil é composta por um sistema tripartite, envolvendo a Previdência Pública, a Previdência Complementar Aberta e a Previdência Complementar Fechada. Esta última, também conhecida como previdência privada fechada, desempenha papel relevante na proteção social de trabalhadores vinculados a determinadas categorias profissionais ou empresas patrocinadoras, funcionando como importante instrumento complementar de planejamento financeiro e garantia de renda na aposentadoria.

Com o avanço das políticas neoliberais e a crescente busca por sustentabilidade econômico-financeira das entidades e dos patrocinadores, o tema da retirada de patrocínio na Previdência Complementar Fechada tem ganhado destaque. A recente Resolução CNPC/MPS nº 59, de 13 de dezembro de 2023, trouxe inovações significativas ao disciplinar essa possibilidade, com foco na proteção dos participantes e assistidos, bem como na preservação do equilíbrio atuarial e financeiro dos planos de benefícios.

Este artigo propõe uma análise sistemática do instituto da Previdência Complementar Fechada, delineando seus principais sujeitos e modalidades de planos, para em seguida abordar a retirada de patrocínio sob a perspectiva normativa e prática. A partir do exame de casos concretos emblemáticos, como o do Banco do Brasil com a Previ, o da Fundação Rubem Berta (FRB) e da Fundação Cesp, busca-se compreender os impactos jurídicos, sociais e econômicos da retirada de patrocínio.

Por fim, a pesquisa se debruça sobre os aspectos polêmicos que permeiam a temática, especialmente a tensão entre a natureza facultativa da previdência privada e o caráter social da proteção previdenciária, além da discussão acerca do poder discricionário do patrocinador frente ao pacto contratual estabelecido com os participantes.

Optou-se por metodologia científica lógico-dedutiva, com institutos normativos, revisão bibliográfica, argumentações técnico-institucionais e ponderações construtivistas, além do emprego da jurisprudência e visão crítica. Em homenagem aos debates de Previdência Complementar estabelecidos, nos idos de 2024, perante integrantes da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social (ABDSS) e convidados.

## 1. A Previdência Social no Brasil

A Previdência Social, assim como prevista constitucionalmente, tem formação tríplice, sendo composta pela Previdência Oficial (Pública), Previdência Complementar Fechada e, também, pela Previdência Complementar Aberta.

A Previdência Oficial abrange o Regime Geral (para empregados celetistas, autônomos, facultativos e demais trabalhadores não exercentes de cargo público efetivo) e o Regime Próprio (para servidores públicos titulares de cargo efetivo). É regida pelo Direito Público, gerida por meio de uma autarquia federal (INSS, no RGPS), ou pelas Unidades Gestoras nos Regimes Próprios, possui adesão e contributividade compulsórios.

O sistema é de repartição simples, significando que os valores arrecadados com as contribuições são imediatamente utilizados no pagamento dos benefícios, caracterizando o que se convencionou chamar de "pacto de

gerações"[757], uma vez que a geração ativa financia, através de suas contribuições, a inativa.

A Previdência Complementar, por sua vez, tem características bem distintas do Regime Geral e do Regime Próprio. Primeiro, porque não é vinculada à Administração Pública nem integra a estrutura do Estado, tendo este a responsabilidade apenas de fiscalizar e regular este ramo de atividade para garantir o cumprimento dos direitos individuais dos participantes. Segundo, a filiação se dá voluntariamente, ao contrário do que ocorre nos regimes supramencionados. Depende, neste caso, de ato de vontade e manifestação do trabalhador, potencial participante. Terceiro, os planos devem necessariamente capitalizar as contribuições vertidas (*funding system*), evidenciando o baixo grau de solidariedade entre as gerações.

O sistema de capitalização é aquele em que, durante a fase ativa, o trabalhador contribui a fim de acumular recursos suficientes para suportar o benefício que receberá quando aposentado, daí porque é chamado também de regime pré-custeado.[758]

Por fim, este regime é prestado por pessoas jurídicas de direito privado, que colaboram com o Poder Público no aparelho de proteção aos trabalhadores, mas sem que se percam as características próprias de Direito Privado.

## 1.1 A Previdência Complementar

A previdência complementar é formada por dois segmentos distintos e com características próprias: as entidades de previdência fechada - também chamadas de fundos de pensão - e as entidades de previdência aberta[759].

As entidades do tipo fechada organizam-se sob a forma de entidades civis sem fins lucrativos e são acessíveis a grupos específicos de trabalhadores, vinculados às empresas (Patrocinadoras), conforme se observa no artigo 31 da Lei Complementar 109/2001:

Art. 31. As entidades fechadas são aquelas acessíveis, na forma regulamentada pelo órgão regulador e fiscalizador, exclusivamente:

---

[757] PULINO, Daniel. Previdência Complementar: natureza jurídico constitucional e seu desenvolvimento pelas entidades fechadas. São Paulo, Conceito Editorial: 2011. p. 95.
[758] BALERA, Wagner [coord]. Comentários à lei de previdência privada. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 54.
[759] "Art. 4º As entidades de previdência complementar são classificadas em fechadas e abertas, conforme definido nesta Lei Complementar." BRASIL. Lei Complementar Nº 109, de 29 de maio de 2001. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2001.

I - Aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entes denominados patrocinadores; e

II - Aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores.

§ 1o As entidades fechadas organizar-se-ão sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos.

A fiscalização dos fundos de pensão é de competência da Secretaria de Previdência Complementar (SPC) e sua atividade é regulada por representantes do governo e da sociedade, integrantes do Conselho de Gestão da Previdência complementar (CGPC), sendo ambos órgãos vinculados ao Ministério da Previdência Social.

Portanto, compete ao Estado a atividade fiscalizatória e regulatória, conforme previsão legal:

Art. 3º A ação do Estado será exercida com o objetivo de:

I - Formular a política de previdência complementar;

II - Disciplinar, coordenar e supervisionar as atividades reguladas por esta Lei Complementar, compatibilizando-as com as políticas previdenciária e de desenvolvimento social e econômico-financeiro;

III - determinar padrões mínimos de segurança econômico-financeira e atuarial, com fins específicos de preservar a liquidez, a solvência e o equilíbrio dos planos de benefícios, isoladamente, e de cada entidade de previdência complementar, no conjunto de suas atividades;

IV - Assegurar aos participantes e assistidos o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos de benefícios;

V - Fiscalizar as entidades de previdência complementar, suas operações e aplicar penalidades; e

VI - Proteger os interesses dos participantes e assistidos dos planos de benefícios.

[...]

Art. 5º A normatização, coordenação, supervisão, fiscalização e controle das atividades das entidades de previdência complementar serão realizados por órgão ou órgãos regulador e fiscalizador, conforme disposto em lei, observado o disposto no inciso VI do art. 84 da Constituição Federal.

Adicionalmente, em relação ao segmento fechado de previdência complementar, a CF/88 determina que a sua administração esteja imbuída do espírito democrático e que seja descentralizada, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos assistidos e do Governo, nos órgãos colegiados (art. 194, VII, da CF).

No que se refere às entidades do seguimento aberto, são elas sociedades anônimas, que exercem suas atividades sempre com finalidade lucrativa, também de acesso facultativo, conforme preceitua o art. 1º da Lei Complementar 109/2001. Dessa forma, a adesão ao seguimento de previdência é facultada a qualquer cidadão, independentemente do vínculo profissional ou associativo.

Seu funcionamento é regulado e autorizado pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, e normatizado pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP).

Nessa senda, é relevante mencionar o que nos ensina a dra. Helga Klug Doin Vieira:[760]

> […] Constata-se, portanto, que as entidades de previdência privada estão sob intensa orientação e supervisão estatal, na busca constante da segurança jurídica dos participantes. A Lei Complementar n.º 109/01 procurou eliminar todas as possibilidades de fraudes, erros ou deslizes no sistema, com o objetivo de imprimir-lhe segurança jurídica. Fiscalização acirrada e atenta, um órgão regulador atuante, a transparência e a publicidade exigidas pela própria Constituição Federal, a possibilidade de intervenção a fim de resguardar os direitos dos participantes, a responsabilização dos diretores de patrocinadores, o regime disciplinar adotado e intenso controle sobre a gestão dos recursos que formam o fundo são alguns mecanismos para impedir certo ceticismo ou incerteza em relação ao sistema de previdência privada. […]

Cumpre mencionar que as entidades de previdência complementar, por se tratar de pessoas jurídicas de Direito Privado, são regidas pelo Código Civil – assim como as demais pessoas jurídicas – de acordo com o disposto no art. 45 da Lei 10.406/2002[761] e, a despeito das diferenças estruturais entre o Regime

[760] VIEIRA, Helga Kug Doin. O regime jurídico da previdência privada no sistema brasileiro de seguridade social. Tese (Doutorado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP São Paulo, 2003, p. 195.

[761] "Art. 45. [..] a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as

de Previdência Complementar e o Regime Geral de Previdência Social, o primeiro também está subordinado à regulação e fiscalização do Estado nos termos da CF em seu artigo 202:

Art. 202. O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar.

Portanto, a Previdência Complementar encontra previsão no texto constitucional, bem como é regulada pelas leis complementares 108 e 109, ambas de 2001.

Além disso, é relevante salientar que, após a instituição do Código Civil em 2002 (Lei 10.406/2002), foi suprimida a figura da sociedade civil sem fins lucrativos e sua criação passou a ser possível apenas sob a forma de fundação[762].

Assim, as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) passam a ser constituídas como fundações de direito privado, sem fins lucrativos, com regramento próprio, visto que são fiscalizadas pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), nos termos do art. 72 da Lei Complementar 109/2001, constituindo exceção ao disposto no art. 66 do Código Civil.[763]

Quanto à elaboração dos planos de benefícios, os patrocinadores ou instituidores criam planos de benefícios administrados pelas entidades fechadas de previdência complementar seguindo a Lei Complementar 109/2001. Para isso, é necessário um convênio de adesão para formalizar essa condição, conforme se observa no art. 13 da referida lei.

As EFPC, também tratadas como fundo de pensão, comercializam planos de previdência privada que, por sua vez, são ofertados a um público

alterações por que passar o ato constitutivo." BRASIL. Lei Nº 10.406de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2002.

[762] "Art. 981. Celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados." BRASIL. Lei Nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2002.

763 Art. 66. Velará pelas fundações o Ministério Público do Estado onde situadas.

§ 1 º Se funcionarem no Distrito Federal ou em Território, caberá o encargo ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. (Redação dada pela Lei nº 13.151, de 2015)

§ 2º Se estenderem a atividade por mais de um Estado, caberá o encargo, em cada um deles, ao respectivo Ministério Público. BRASIL. Lei Nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2002."

específico, exclusivamente a uma categoria, entidade de classe ou profissional e não possuem a finalidade lucrativa[764].

Dessa maneira, eventuais desempenhos positivos, oriundos da administração dos recursos previdenciários captados, devem ser automaticamente revertidos aos participantes da entidade.

Nesse caso[765], estamos diante da modalidade Benefício definido[766]. Esse plano funciona como uma espécie de condomínio, onde todos os participantes arcam com 100% de um eventual déficit, mas também têm direitos à divisão proporcional de lucros. Detalharemos mais a respeito dessa modalidade em tópico específico.

Importante mencionar que há alguns anos o Regime de Previdência Complementar tem sofrido com o ajuizamento de diversas ações relativas a questões relacionadas à complementação de aposentadoria contratada pelos participantes, especialmente em relação aos "Fundos de Pensão". O que nos leva a inferir que há um dilema entre seguir estritamente o que manda a lei, os estatutos e regulamentos ou ir de encontro à função social do contrato e normas correlatas.

As Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) são operadoras de planos de benefícios, cujo objetivo está em operar plano de benefício de caráter previdenciário:

As entidades fechadas de previdência complementar (EFPC), conhecidas popularmente como fundos de pensão, são organizadas por

764 "Art. 31. As entidades fechadas são aquelas acessíveis, na forma regulamentada pelo órgão regulador e fiscalizador, exclusivamente: [...] § 1º As entidades fechadas organizar-se-ão sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos [...]"

765 "[...] tais relações jurídicas são pautadas pelo mutualismo ou solidariedade, decorrente do fato de que os valores vertidos para o fundo comum do plano de benefícios administrado pelas EFPC pertencem aos seus participantes e beneficiários. Assim, eventual insuficiência financeira do plano é de responsabilidade de todos (participantes, assistidos e patrocinador — artigo 21 da Lei Complementar 109/2001) [...]". MENDES, Ana Carolina Ribeiro de Oliveira, e BRESCIANI, Lara Corrêa Sabino. STJ passou a ter melhor compreensão sobre previdência complementar. Consultor Jurídico. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-out-24/stj-passou-melhor-compreensao-previdencia-complementar#:~:text=Ap%C3%B3s%20intensos%20e%20aprofundados%20debates,aos%20benef%C3%ADcios%20da%20previd%C3%AAncia%20complementar>. Acesso em: 15 de mai. de 2025.

766 MENDES, Ana Carolina Ribeiro de Oliveira, e BRESCIANI, Lara Corrêa Sabino. STJ passou a ter melhor compreensão sobre previdência complementar. Consultor Jurídico. 2014. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-out-24/stj-passou-melhor-compreensao-previdencia-complementar#:~:text=Ap%C3%B3s%20intensos%20e%20aprofundados%20debates,aos%20benef%C3%ADcios%20da%20previd%C3%AAncia%20complementar>. Acesso em: 15 de mai. de 2025.

empresas e associações com o objetivo de garantir a seus empregados ou associados uma complementação à aposentadoria oferecida pelo Regime Geral de Previdência Social (operacionalizado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS), por meio da administração de planos de benefícios. Os planos de benefícios administrados por estas entidades podem garantir, além da complementação à aposentadoria, proteção contra eventos não programados como morte, doença, invalidez, dentre outros a depender do regulamento do plano." (Superintendência Nacional de Previdência Complementar - Previc).

Segundo Luís Ricardo Martins, presidente da Associação Brasileira de Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP):

A previdência complementar fechada reúne atualmente cerca de 3.500 patrocinadoras, de um universo de 5,4 milhões de empresas existentes com 53 milhões de assalariados, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)." (InfoMoney, 14 setembro de 2022)

Nesse contexto de entidades fechadas que não possuem fins lucrativos, e que atuam sob regime de capitalização, sendo regidos por bases atuariais, onde suas receitas são investidas e reinvestidas visando a concessão e manutenção de benefícios, é indispensável que ocorra um equilíbrio econômico-financeiro e atuarial dos planos de benefícios para a garantia do benefício contratado, bem como a necessária correspondência entre os benefícios contratados e a respectiva constituição de reservas.

Assim sendo, se faz necessária a existência de uma relação bem equilibrada entre benefício *versus* receita de cobertura, uma vez que nenhum benefício poderá ser concedido, majorado ou estendido sem que haja reservas para tal. Essa diretriz estende-se a gestores, patrocinadores, participantes, prestadores, bem como a todos que atuam no Regime de Previdência Complementar, inclusive os representantes do Poder Público de forma ampla.

### 1.1.1 Sujeitos da relação de previdência complementar fechada

No âmbito das entidades fechadas de Previdência Complementar, é necessário conhecer os sujeitos envolvidos nessas relações jurídicas: os participantes, assistidos e beneficiários, que são os efetivos destinatários da prestação previdenciária. Esses sujeitos estão classificados na Lei Complementar 109/2001:

Art. 8º Para efeito desta Lei Complementar, considera-se:

I - Participante, a pessoa física que aderir aos planos de benefícios; e

II - Assistido, o participante ou seu beneficiário em gozo de benefício de prestação continuada.

A lei dispõe que o participante é a pessoa física que adere ao contrato previdenciário e que ainda não cumpriu todos os requisitos contratuais de elegibilidade para a concessão do benefício, estando ainda na fase de acumulação de reservas. De outro lado, o assistido é a pessoa física que aderiu ao plano previdenciário e se encontra em gozo dos benefícios por já ter cumprido todos os requisitos previstos no regulamento ou outra pessoa física que, na ausência do participante, seja beneficiário dos recursos pagos pelo plano, por meio de benefícios, como por exemplo a pensão por morte no caso de falecimento do participante.

Já o patrocinador é aquele que promove aportes financeiros direcionados aos seus empregados. O patrocinador dessa modalidade de previdência pode ser uma empresa ou um grupo de empresas, ou mesmo a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outros entes que instituíram para os seus empregados ou servidores, plano de benefícios de caráter previdenciário, administrado por entidade fechada de previdência complementar. (art. 13 da Lei Complementar nº 109/2001).

Instituidores são aqueles que criam as entidades fechadas para que estas ofereçam planos de benefícios. Portanto, deverá ser uma pessoa jurídica de caráter profissional, classista ou setorial que ofereça o plano, autorizadas pela Secretaria Nacional de Previdência Complementar (PREVIC). Assim como os Patrocinadores, os instituidores somente adquirem tal condição após estabelecer convênio de adesão com a EFPC, mediante autorização da PREVIC, conforme previsão do art. 3º da Resolução do Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC) nº 40 de 30 de março de 2021:

Art. 3º O convênio de adesão deverá conter: I - Qualificação das partes e seus representantes legais; II - Indicação do plano de benefícios a que se refere a adesão;

III - cláusulas referentes aos direitos e às obrigações de patrocinador ou instituidor e da entidade fechada de previdência complementar; IV - Cláusula com indicação do início da vigência do convênio de adesão;

V - Cláusula com indicação de que o prazo de vigência será por tempo indeterminado; VI - Condição de retirada de patrocinador ou instituidor;

VII - previsão de solidariedade ou não, entre patrocinadores ou entre instituidores, com relação aos respectivos planos;

VIII - foro para dirimir todo e qualquer questionamento oriundo do convênio de adesão.

### 1.1.2 Planos de benefícios das entidades fechadas de previdência complementar

Pela legislação atual, um plano de benefícios pode ser criado sem que seja necessária a instituição de uma nova Entidade de previdência complementar, bastando a celebração de um contrato de adesão entre o patrocinador, ou instituidor e uma Entidade de previdência complementar já existente e em funcionamento, uma vez que tais entidades são meras gestoras de patrimônios coletivos de terceiros, sendo possível, inclusive, a transferência do gerenciamento de recursos garantidores do plano para outra entidade que atenda melhor aos interesses dos participantes e assistidos, se assim desejarem.

De acordo com o professor Allan Luiz Oliveira Barros, as entidades de previdência complementar são:

> pessoas jurídicas de direito privado que operam planos de benefícios de natureza previdenciária, administrando patrimônio de terceiros (recursos garantidores) formado pelo acúmulo das contribuições realizadas pelo patrocinador e participantes ao plano, que se somam aos rendimentos obtidos pelos investimentos realizados com esses ativos com vistas a custear os benefícios contratados. [767]

Os instrumentos jurídicos que iniciam uma relação de convênio previdenciário complementar são disciplinados pela Resolução do Conselho de Gestão de Previdência Complementar (CGPC) nº 08, de 19 de fevereiro de 2004. Já a Resolução CGPC nº 18/2006 estabelece parâmetros para a estruturação de plano de benefícios de entidades fechadas de previdência complementar:

o plano de benefícios deverá prever o custeio de benefícios por meio de contribuição de patrocinadores, participantes e assistidos, de forma isolada ou conjunta, cujo critério deverá ser definido no regulamento e respectiva nota técnica atuarial.

767 BARROS, Allan Luiz Oliveira. **Previdência Complementar Aberta e Fechada**, 1. de Salvador: Juspodivm, 2015. vol. 25, p.94

### 1.1.2.1 Das modalidades dos planos de benefícios

O Regime de Previdência Complementar, por meio de contratos firmados entre participantes e EFPC, oferecem três modalidades de planos de benefícios, são eles: Benefício Definido (BD), Contribuição Definida (CD) e Contribuição Variável (CV).

No Benefício Definido (BD), as contribuições variam conforme a carreira de trabalho para alcançarem um valor já estipulado inicialmente no momento da adesão ao plano. Esse valor do benefício fixado é resultado de uma fórmula matemática ou atuarial que consta no regulamento do plano. Nessa modalidade, o participante já tem definido o valor que receberá de benefício de acordo com o plano anual de custeio - embora não tenha o valor exato sobre o que pagará, visto que esse valor é variável - e podem ocorrer desequilíbrios entre os valores acumulados de contribuições e os benefícios a serem pagos.

Toda a estrutura do BD se dá por meio de cálculos que combinam dados sociais e biométricos, e estes devem ser sempre disponibilizados pelos patrocinadores doa planos às entidades de previdência complementar. As contribuições do plano serão definidas atuarialmente ao decorrer do período de acumulação de recursos - sempre observando as normas do órgão regulador. O custeio do plano em relação a cada participante oscilará conforme a idade de ingresso no plano, a expressão monetária do benefício futuro contratado e o tempo que decorrerá até o preenchimento dos requisitos para usufruir da aposentadoria.

Os recursos acumulados durante o período de acumulação são investidos em diferentes tipos de ativos financeiros, como ações, títulos, imóveis, entre outros, sempre conforme a política já estabelecida pelo fundo. Nesses planos, o risco de investimentos é assumido pela entidade gestora do plano[768].

Esse modelo gera muita dificuldade quanto ao entendimento da individualização do direito previdenciário de cada participante em relação ao plano. Tal dificuldade se dá em razão das principais características dos planos de benefício definido, que são a solidariedade e o mutualismo, haja vista que os cálculos são efetuados considerando sempre o total da massa de participantes.

[768] Isso significa que a entidade é responsável por gerenciar os investimentos de forma a garantir o pagamento dos benefícios conforme regulamento estabelecido.

Ao passo que na modalidade Contribuição Definida (CD) o participante escolhe a contribuição e com base no montante desses recursos durante o período todo em que trabalhou, sendo o benefício definido no momento da aposentadoria. Por vezes, a empresa empregadora também realiza contribuições mensais ou anuais, sendo essas geralmente relacionadas com o valor que o empregado contribui.

Como mencionado anteriormente, as contribuições da modalidade de previdência complementar são investidas em diferentes tipos de ativos financeiros, como títulos, imóveis, ações, conforme a política de investimento estabelecida pelo fundo de pensão. Desta forma, nesses planos, o benefício futuro é determinado pela contribuição feita ao longo do tempo, e o desempenho dos investimentos realizados com essas contribuições, e os valores dos aportes, bem como o prazo de pagamento não ficam atrelados a fórmulas matemáticas ou atuariais predeterminadas.

A grande distinção do Plano de Contribuição definida para o de Benefício definido está na inexistência da solidariedade e mutualismo do primeiro, pois o regime da contribuição definida é o de capitalização. Cada participante possui sua poupança individual, como uma poupança programada e o risco dos investimentos é assumido pelo participante, não interferindo nos demais participantes individuais do plano, não havendo reservas coletivas e nem comunicação entre os patrimônios dos participantes individualmente considerados.

Por fim, a modalidade de Contribuição Variável (CV) possui características de ambas as modalidades supramencionadas. Trata-se de uma mistura entre contribuição e benefício definidos. Por se tratar de um plano de contribuição variável, os participantes assumem o risco dos investimentos, o que significa que o valor do benefício pode variar ao longo do tempo, dependendo do comportamento do mercado financeiro. Os gestores dos fundos buscam diversificar os investimentos para reduzir os riscos e buscar retornos consistentes ao longo do tempo.

Entretanto, a previdência complementar fechada no Brasil vive grandes desafios. Um porque faltam novos produtos (por exemplo: criação de sistemas associativos de categorias profissionais, junto aos fundos, para consumo coletivo de produtos e serviços, com *cash back*, que voltaria às reservas matemáticas individuais e especiais, causando mais saldamento às contas

financeiras e atuariais – este apenas um dos muitos exemplos possíveis que poderiam ser viabilizados, à luz do que já ocorre na Europa)[769].

Outro porque as entidades abertas operam com maior flexibilidade, competitividade e menor regulação, mais produtos. Existe também a "previdência" do Tesouro Renda +, sem taxas e outros implementos pessoais, que pode derreter o mercado a um PIX de distância do participante.

Também, por causa deste cenário caótico aliado à questão econômica nacional e global, os fundos fechados calculam não suportar mais planos antigos de benefício definido. Deste modo, começam a surgir as normatizadas e polêmicas retiradas de patrocínio.

## 2. Retirada de patrocínio na previdência complementar fechada – a resolução CNPC/MPS nº 59, de 13 de dezembro de 2023 e resoluções PREVIC nº 23 de 2023 e 25/2024.

A hipótese de retirada de patrocínio na Previdência Complementar Fechada advém de autorização contida no art. 25 da Lei Complementar 109/2001. Veja-se que a norma instituiu a possibilidade de retirada de patrocínio, com a manutenção das obrigações firmadas, desde que comprovada a solvência econômico-financeira e atuarial da entidade:

Art. 25. O órgão regulador e fiscalizador poderá autorizar a extinção do plano de benefícios ou a retirada de patrocínio, ficando os patrocinadores e instituidores obrigados ao cumprimento da totalidade dos compromissos assumidos com a entidade relativamente aos direitos dos participantes, assistidos e obrigações legais, até a data da retirada ou extinção do plano.

Parágrafo único. Para atendimento do disposto no caput deste artigo, a situação de solvência econômico-financeira e atuarial da entidade deverá ser atestada por profissional devidamente habilitado, cujos relatórios serão encaminhados ao órgão regulador e fiscalização.

A Regulamentação desse dispositivo prevista na Resolução CNPC/MPS nº 53, de 10 de março de 2022, foi mais recentemente atualizada pela Resolução CNPC/MPS nº 59, de 13 de dezembro de 2023, que, revogando

[769] BORSIO, Marcelo Fernando; IBRAHIM, Fábio Zambitte; MOREIRA, Moisés Oliveira; STEFANUTTO, Alessandro Antônio. Para uma modernidade técnica previdenciária: um novo CRPS e uma nova PREVIC = Towards a modern pension technique: a new CRPS and a new PREVIC. Revista de direito do trabalho e seguridade social, São Paulo, v. 49, n. 232, p. 297-330, nov./dez. 2023.

a anterior, trouxe importantes alterações no procedimento de retirada de patrocínio.

A Resolução introduz tanto regulamentos sobre a retirada de patrocínio em planos de benefícios da previdência complementar fechada quanto sobre a rescisão de convênio de adesão por iniciativa da entidade. Institui, ainda, conforme será visto nos próximos tópicos, o Plano Instituído de Preservação da Proteção Previdenciária e o Fundo Previdencial de Proteção da Longevidade.

Um ponto importante a ser destacado é que referida regulamentação não se aplica aos planos de benefícios de servidores públicos efetivos patrocinados pela União, Estados, DF e Municípios, instituídos em observância ao disposto no § 14 do art. 40 da Constituição Federal[770].

Sua abrangência, todavia, também se aplica no âmbito do regime de previdência complementar operado pelas entidades fechadas de previdência complementar cujas patrocinadoras são tratadas no art. 4º da Lei Complementar 108/2001[771], ou seja, nas sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

O conceito de retirada de patrocínio está fixado no artigo 3º da Resolução CNPC/MPS nº 59, de 13 de dezembro de 2023, que prevê:

Art. 3º. Considera-se retirada de patrocínio a extinção, por iniciativa do patrocinador, da relação contratual existente entre o patrocinador, a entidade e o plano de benefícios, identificado pelo seu número de inscrição no Cadastro Nacional de Plano de Benefício (CNBP) e no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), formalizada no termo de retirada de patrocínio e autorizada pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar, relativamente a determinado plano de benefícios administrado pela entidade e aos respectivos participantes e assistidos.

---

[770] § 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

[771] Art. 4º Nas sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, a proposta de instituição de plano de benefícios ou adesão a plano de benefícios em execução será submetida ao órgão fiscalizador, acompanhada de manifestação favorável do órgão responsável pela supervisão, pela coordenação e pelo controle do patrocinador.

Embora a normatização não elenque expressamente, as hipóteses para a retirada de patrocínio são nos casos de problemas financeiros ou necessidade de reestruturação econômica da patrocinadora, como corte de custos ou reestruturação corporativa (fusão, aquisição ou venda); nas situações de mudanças no regime tributário e regulatório da empresa; em caso de manifesto desequilíbrio atuarial; aumento dos custos de financiamento do plano ou redução ou eliminação do vínculo empregatício.

Essas motivações, fulcradas especialmente em cunho econômico, geram uma discussão acerca das implicações dessa possibilidade sobre o direito social e a relação contratual entre as partes, o que será melhor apreciado no último tópico do presente estudo.

A Resolução prevê três modalidades de retirada de patrocínio, podendo ser total, parcial ou vazia, nos termos do seu art. 4º:

Art. 4º A retirada de patrocínio pode ser:

I – total: quando houver a retirada de todos os patrocinadores do plano de benefícios após a data do cálculo;

II – parcial: quando houver a previsão de permanência de pelo menos um dos patrocinadores no plano de benefícios após a data do cálculo; ou

III – vazia: quando não houver no plano de benefícios participantes, assistidos e patrimônio relacionados ao patrocinador que se retira.

Antes de solicitar o procedimento de retirada, a Resolução 59/2023 exige que a patrocinadora obtenha manifestação favorável expedida pelo respectivo órgão responsável pela supervisão, pela coordenação e pelo controle de suas atividades, no âmbito da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município.

Do mesmo modo, a entidade de previdência complementar somente poderá dar início à retirada de patrocínio quando notificada formalmente pelo patrocinador, mediante apresentação da relação de planos de benefícios que sejam objeto da operação, exposição técnica dos motivos e declaração que ateste o cumprimento de todos os dispositivos do regulamento do plano, o cumprimento de todas as obrigações previdenciárias assumidas, bem como da inexistência de impedimentos contratuais ou legais ao exercício da retirada de patrocínio.[772]

[772] Art. 5º da Resolução CNPC/MPS nº 59, de 13 de dezembro de 2023.

Recolhida a documentação, a entidade deve garantir a transparência das informações completas aos participantes, assistidos, bem como demais patrocinadores do mesmo plano, se houver, conforme definido no parágrafo único do art. 5º da Resolução 59/2023.

Vale destacar os pontos importantes da Resolução PREVIC nº 23 de 2023, acerca da retirada de patrocínio, para depois avançar-se na quesão da avaliação atuarial.

A Resolução Previc nº 23, de 2023, regulamenta a retirada de patrocínio e a rescisão de convênio de adesão no âmbito das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs), como desdobramento técnico da Resolução CNPC nº 59/2023. Essa norma organizou de forma mais sistemática os procedimentos, os prazos e as garantias jurídicas voltadas à proteção dos participantes e assistidos, e à segurança do sistema previdenciário complementar fechado.

Entre outros pontos, salienta a obrigatoriedade de processo formal, com exposição técnica e econômica da motivação; declaração de adimplência com obrigações previdenciárias; e proposta de Termo de Retirada de Patrocínio. Também pontua a notificação e divulgação, pois a notificação formal da retirada deve ser encaminhada pela EFPC à Previc e comunicada aos participantes e assistidos imediatamente após recebimento. A EFPC deve disponibilizar documentação completa sobre o processo aos envolvidos, com transparência e acessibilidade, inclusive por meios eletrônicos.

Outro ponto importante é a elaboração e envio do requerimento, com pedido de retirada que deve incluir a avaliação atuarial específica, as projeções de passivos e ativos, a minuta do termo de retirada e o plano de comunicação e operacionalização da retirada. A PREVIC tem o prazo de até 80 dias úteis para análise do requerimento e pode haver exigência de informações adicionais, com prazo de resposta de 30 dias pela EFPC.

São direitos dos Participantes e Assistidos: a transferência da reserva matemática individual para outro plano da mesma EFPC, bem como para plano administrado por outra EFPC, ou para entidade aberta de previdência complementar (EAPC), sociedades seguradoras, além de poder a conversão em renda vitalícia com base nas reservas existentes, também o recebimento em parcela única, limitada a 25% da reserva individual, com saldo convertido em renda vitalícia, e ainda a adesão ao Plano Instituído de Preservação da Proteção Previdenciária (PIPPP), se criado, como será detalhado adiante.

Outro destaque é a segregação patrimonial e custeio, posto que o patrocinador que se retira deve cobrir eventuais déficits atuariais e deve também arcar com as despesas operacionais da retirada e compensar diferenças na realização de ativos.

Entretanto, o procedimento essencial para a retirada de patrocínio é a avaliação atuarial do plano, que deve considerar as hipóteses atuariais e financeiras vigentes na data-base e na data do cálculo.

Após, deve haver o requerimento à PREVIC, pois a EFPC protocola o requerimento de retirada junto à Previc, que tem um prazo de 80 dias úteis para análise, podendo solicitar ajustes ou informações adicionais. Após a análise, a PREVIC decide sobre a autorização da retirada em até 30 dias úteis e a EFPC tem até 270 dias (**ponto trazido pela alteração com a Resolução PREVIC nº 25 de 2024[773], que alterou a Resolução PREVIC nº 23 de 2023**) para concluir a transferência das reservas matemáticas e outras providências necessárias,

[773] Outras inovações da Resolução PREVIC nº 25 de 2024 são: **a) Avaliação de viabilidade para implantação do PIPPP**. A EFPC deve realizar uma avaliação conclusiva sobre a viabilidade técnica e atuarial para a implantação do Plano Instituído de Preservação da Proteção Previdenciária (PIPPP). Caso seja viável, o requerimento de implantação do PIPPP deve ser protocolado junto com o pedido de retirada de patrocínio ou rescisão de convênio de adesão. Se considerado inviável, a resolução prevê alternativas, como a adesão a outro plano existente ou a transferência para outra EFPC. **b) Ampliação da transparência e comunicação com os participantes.** A EFPC passa a ser obrigada a divulgar integralmente, em seu site ou outros canais de comunicação, o teor da notificação de retirada de patrocínio recebida do patrocinador. Essa medida visa garantir que todos os participantes e assistidos estejam plenamente informados sobre o processo e suas implicações. **c) Detalhamento dos termos de retirada de patrocínio e rescisão de convênio.** A resolução especifica os elementos mínimos que devem constar nos termos de retirada de patrocínio e de rescisão de convênio de adesão, incluindo critérios para segregação patrimonial, rateio de fundos administrativos, constituição do Fundo Previdencial de Proteção à Longevidade e prazos para cada etapa do processo. **d) Introdução da inscrição automática de participantes.** A resolução regulamenta a possibilidade de inscrição automática de participantes nos planos de benefícios, alinhando-se à Resolução CNPC nº 60/2024. Os regulamentos dos planos devem prever as condições, procedimentos, prazos e formas de desistência dessa modalidade de inscrição. e**) Reforço na prevenção à lavagem de dinheiro**. A norma atualiza as obrigações das EFPCs quanto à prevenção à lavagem de dinheiro, exigindo a comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf) de operações suspeitas ou de valor igual ou superior a R$ 50 mil. Além disso, as entidades devem informar à Previc, até o último dia de fevereiro do ano seguinte, sobre a inexistência de operações passíveis de comunicação. **f) Simplificação nas avaliações de imóveis**. A resolução permite a dispensa de uma das três avaliações obrigatórias para a venda de imóveis, desde que a última avaliação tenha sido realizada há menos de 360 dias e seja atestada por administrador estatutário tecnicamente qualificado, considerando as condições de mercado. **g) Fortalecimento da mediação e conciliação**. As associações de participantes e assistidos passam a ter a possibilidade de solicitar a instauração de procedimentos de mediação e conciliação na Câmara de Mediação, Conciliação e Arbitragem (CMCA) da Previc, visando resolver conflitos relacionados aos planos de previdência complementar. Essas mudanças visam aprimorar a governança, a transparência e a proteção dos direitos dos participantes e assistidos das entidades fechadas de previdência complementar, tornando os processos mais claros e eficientes.

como a rescisão do convênio de adesão). Deste modo, a EFPC deve comprovar à PREVIC a conclusão do processo em até 90 dias após a finalização.

Essa conclusão envolve a efetivação das opções realizadas pelos participantes ou assistidos, bem como a transferência dos recursos.

É que apurado o resultado da avaliação atuarial de retirada de patrocínio, a entidade deverá destinar os recursos ao Fundo Providencial de Proteção da Longevidade e ao fundo administrativo do Plano Instituído de Preservação a Proteção Previdenciária.

## 2.1 Do Plano Instituído de Preservação da Proteção Previdenciária e do Fundo Previdencial de Proteção à Longevidade

A conceituação do Plano Instituído de Preservação da Proteção Previdenciária e do Fundo Previdencial de Proteção à Longevidade está no art. 2º, incisos VII e VII da Resolução 59/2023:

VII - Plano Instituído de Preservação da Proteção Previdenciária: plano de benefícios criado com o objetivo de receber a massa de participantes e assistidos oriunda de planos de benefícios objeto de retirada de patrocínio ou de rescisão de convênio de adesão por iniciativa da entidade fechada de previdência complementar, estruturado na modalidade de contribuição definida; e

VIII - Fundo Previdencial de Proteção da Longevidade: fundo criado com a finalidade de proteger o risco de longevidade dos participantes e assistidos que optarem pela permanência no Plano Instituído de Preservação da Proteção Previdenciária.

Significa que, na data efetiva, os participantes e assistidos vinculados ao plano de benefício objeto de retirada de patrocínio, seja na sua modalidade total ou parcial, passam a ser inscritos no Plano Instituído de Preservação da Proteção Previdenciária mediante transferência da sua reserva matemática individual, sendo certo que a viabilidade técnica e operacional do Plano deve ser previamente avaliada pela entidade.

São destinatários do referido Plano participantes ativos, que ainda não estão recebendo benefícios, bem como assistidos, que já estão em fase de recebimento de benefícios. Esse Plano poderá ser gerido pela mesma entidade fechada de previdência complementar (EFPC) que administrava o plano encerrado ou por outra entidade, a depender das circunstâncias do processo.

Já o Fundo Previdencial de Proteção da Longevidade será criado nos casos em que o plano de benefícios objeto da retirada oferecer benefícios programados ou não programados na forma de renda vitalícia. Tem como objetivo mitigar os riscos associados à longevidade, ou seja, o risco de as pessoas viverem mais do que o esperado e esgotarem seus recursos previdenciários.

Referido Fundo tem caráter atuarial e mutualista, o que significa que os recursos são coletivamente acumulados e utilizados para beneficiar o grupo de participantes e assistidos. Além disso, baseia-se em cálculos atuariais para determinar as contribuições necessárias e projetar a capacidade do fundo de cumprir suas obrigações ao longo do tempo.

Por fim, o Fundo Previdencial de Proteção da Longevidade é gerido pela entidade fechada de previdência complementar (EFPC), sob regras claras de transparência e governança para garantir sua eficiência e sustentabilidade.

Importante destacar que, no processo de retirada de patrocínio, será disponibilizado aos participantes e assistidos inscritos no Plano Instituído de Preservação da Proteção Previdenciária, as opções de permanecer no plano, realizar a portabilidade para outra entidade, receber o saldo de sua reserva matemática em parcela única, ou contratar renda vitalícia em outra instituição, conforme descrito nos incisos do art. 13 da Resolução 59/2023:

I - transferência da sua reserva matemática para outro plano de benefícios;

II - aquisição de uma renda vitalícia em entidade aberta de previdência complementar ou sociedade seguradora autorizada a operar planos de previdência, observadas as disposições legais aplicáveis;

III - recebimento da sua reserva matemática individual final, em parcela única, ou;

IV - combinação das opções previstas nos incisos I a III, sendo que em relação ao inciso III, o valor do recebimento não pode superar vinte e cinco por cento da sua reserva matemática individual final.

Dispõe ainda o Regulamento que os participantes e assistidos têm até cento e vinte dias contados da data efetiva para exercer as opções acima, devendo a entidade efetivá-las em, no máximo, sessenta dias.

Além disso, os participantes ou assistidos que fizerem uma das opções acima não terão acesso aos recursos do Fundo Previdencial de Proteção da Longevidade, já que não mais acobertados pelo vínculo previdenciário com a entidade de previdência complementar originária.

Defendem os professores Lygia Avena e Antonio Gazzoni[774] a importância da nova regulamentação através da Resolução 59/2023, pois garante aos participantes e assistidos a permanência em plano previdenciário, ou seja, à proteção previdenciária. Além disso, a Resolução é exigente quanto à transição organizada e segura, preservando a garantia da sustentabilidade dos recursos envolvidos.

## 2.2 Das obrigações do patrocinador na retirada de patrocínio

Embora a efetivação da retirada de patrocínio enseje a cessação de toda e qualquer responsabilidade do patrocinador com a entidade e com os participantes e assistidos, a Resolução é enfática ao garantir que a patrocinadora cumpra com as obrigações assumidas durante o período de patrocínio.

Além disso, o termo de retirada deve estabelecer como responsabilidade do patrocinador que se retira do plano de benefícios os itens fixados nos incisos do art. 16 da Resolução CNPC/MPS 59/2023:

I - a diferença a menor entre o valor contabilizado dos ativos, na data do cálculo, e sua posterior realização;

II - as despesas administrativas relativas ao processo de licenciamento de retirada de patrocínio e à sua operacionalização;

III - a diferença de custos decorrente da reavaliação das reservas matemáticas individuais dos assistidos, não podendo ser inferior a sessenta meses, nos termos do § 2º do art. 7º;

IV - a parcela do valor presente das contribuições normais futuras dos assistidos, de responsabilidade do patrocinador retirante, aludidas nos incisos I e II do art. 7º;

V - a diferença entre as reservas matemáticas apuradas nos termos dos incisos I e II do art. 7º e o montante do seu recálculo considerando a tábua biométrica de mortalidade geral vigente no plano de benefícios, com aplicação da escala geracional AA; e

VI - os custos de criação, implantação ou adaptação do plano previsto no art. 10.

Em suma, o plano deve estar em equilíbrio quando da retirada do patrocinador, sendo da responsabilidade da patrocinadora a apresentação da

[774] Podcast IPCOM - As mudanças na retirada de patrocínio dos planos administrados pelas EFPC. Disponível em: <https://youtu.be/bln7RW-NFJI?si=oi_mIneqs0A-hvjx> Acesso em 17 mai 2025.

proposta de criação do plano instituído, com o respectivo laudo atestando a viabilidade atuarial e técnica do procedimento. Inclusive, os custos da criação do referido plano devem ser suportados pela patrocinadora.

Sendo assim, o termo de retirada de patrocínio deve estabelecer a quitação, em até trinta dias antes da data efetiva, dos valores correspondentes às dívidas já contratadas e às demais responsabilidades do patrocinador retirante com o plano de benefícios, especialmente aqueles relativos ao eventual equacionamento de déficit apurado.[775]

## 3. Análise de casos concretos

De acordo com a Resolução CNPC/MPS nº 59/2023, os novos procedimentos para a retirada de patrocínio tiveram aplicação imediata, inclusive para processos já em andamento.

Além do mais, há que se ressaltar que, em todos os processos que tratam de pedidos de retirada de patrocínio, há a possibilidade de que a PREVIC rejeite o plano apresentado, caso não se enquadre nas hipóteses normativas.

Segundo dados da PREVIC[776], em 2020 haviam 199 solicitações de retiradas de patrocínio, dos quais apensa 91 foram autorizados. Em 2021, dos 217 pedidos, 115 foram aprovados. Já em 2022, houveram 660 pedidos de retirada de patrocínio, sendo autorizados 545.

Em 2024, já sob o regramento da nova regulamentação, houve por bem a PREVIC rejeitar todos os 72 pedidos em trâmite para oportunizar adequação.

### 3.1 Estudo de caso: Banco do Brasil e a Previ – Mudança na estrutura de patrocínio

A Previdência Privada foi institucionalizada há apenas pouco mais de trinta anos no Brasil com a promulgação da Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977, e foi prevista constitucionalmente pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que alterou o artigo 202 da Constituição Federal.

No entanto, a Previdência Complementar tem na PREVI – Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil, a sua entidade pioneira. A institucionalização dos sistemas de previdência no Brasil, tanto oficial quanto privada, aconteceu na década de 70. Antes disso, o trabalhador contava apenas

[775] Art. 17 da Resolução CNPC/MPS 59/2023.
[776] Disponível em: <https://www.editoraroncarati.com.br/v2/Artigos-e-Noticias/Artigos-e-Noticias/Retirada-de-patrocinio-Previc-arquiva-72-pedidos.html> Acesso em: 15 mai 2025.

com os conhecidos “institutos”, que sabidamente não ofereciam segurança de renda e continuidade do benefício recebido.

Criada em 1904, a PREVI instituiu a seguridade social no País antes mesmo da criação do INSS. Nesse ano, um grupo de funcionários colocou em prática um projeto ambicioso e incomum na sociedade brasileira da época: a criação de um fundo de pensão para garantir segurança e tranquilidade no futuro.

De lá para cá, o Banco do Brasil (BB) já discutiu, por diversas vezes, a possibilidade de alterar ou reduzir sua responsabilidade sobre o custeio da PREVI, entidade fechada dos empregados do BB.

Embora não tenha havido pedido de retirada formal, até o momento, o caso ilustra o poder de pressão econômica que grandes patrocinadores exercem sobre os fundos de pensão.

Os rumores sobre a possibilidade da retirada de patrocínio do BB surtiram forte mobilização de participantes, sindicatos e parlamentares para impedir manobras que enfraquecessem o plano de benefício definido.

Inclusive, foi necessário que a própria PREVI emitisse nota oficial[777] para esclarecer que não seriam verdade os rumores sobre a retirada de patrocínio do Banco, reafirmando seu compromisso com a verdade. Referida nota data de 19/10/2022:

Não procede qualquer afirmação sobre a retirada de patrocínio pelo BB e não existe iniciativa ou estudo nesse sentido. Queremos deixar claro que não há razão para preocupações relacionadas à segurança da nossa Previ, em especial no que diz respeito à manutenção do pagamento de benefícios ou à jornada daqueles que estão construindo suas poupanças previdenciárias.

Administramos com muita responsabilidade um patrimônio de mais de R$ 260 bilhões em ativos, que inclui investimentos nas principais empresas brasileiras, contribuindo para o desenvolvimento nacional. É de interesse do país a manutenção de uma Previ forte, que possa seguir cumprindo a sua missão de pagar benefícios, e investindo seus ativos em infraestrutura, no setor de serviços, no comércio, na indústria e em tantos outros segmentos da economia.

[777] Disponível em: <https://www.previ.com.br/portal-previ/fique-por-dentro/noticias/mensagem-da-previ-aos-associados.htm> Acesso em: 15 mai 2025.

Ainda assim, segue a discussão interna sobre a possibilidade de retirada de patrocínio do BB, especialmente após a regulamentação da Resolução CNPS/MPS nº 59/2023.

Em 6/2/2025, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), na qualidade de órgão de fiscalização, emitiu nota à imprensa[778] sobre a análise realizada na PREVI-BB, o que ressaltou mais uma vez a pressão institucional, econômica e política existente sobre essa relação previdenciária.

Em um primeiro momento, a nota apresenta preocupação em referência a um resultado negativo de R$ 14 bilhões, até novembro/2024, embora afirme inexistir *déficit* a equacionar:

8. No caso da PREVI-BB, a fiscalização constatou que o resultado negativo de R$ 14 bilhões, até novembro/2024 (ainda sujeito a auditoria externa independente para fechamento do ano), possui em sua composição duas causas: a performance dos investimentos, representando mais de R$ 10 bilhões; e cerca de R$ 4 bilhões referentes à variação das provisões matemáticas. Não há déficit a equacionar e o plano 1 permanece com resultado positivo cumprindo suas obrigações previdenciárias. E déficit atuarial não é prejuízo financeiro, pois o valor dos ativos que compõem o portfólio da Entidade pode voltar a se valorizar no médio prazo.

A conclusão, porém, é mais alentadora, no sentido de que não foi encontrada nenhuma atipicidade na solvência do plano previdenciário ou na conduta dos gestores, de modo que não há risco de liquidez ou de insolvência:

10. Em 2023, o plano 1 da PREVI-BB teve rendimento positivo de 13,5% com superávit acumulado de R$ 14,5 bilhões, também fruto da flutuação econômica dos principais indicadores financeiros do País (Ibovespa, CDI, IMA-B5+, US$) e não houve dúvidas sobre o desempenho da Entidade. A PREVI-BB administra planos de benefícios baseado na capitalização financeira de longo prazo em que o que importa é a solvência e a liquidez para assegurar o pagamento mensal das aposentadorias e pensões dos assistidos.

11. O exame da fiscalização da PREVIC indica que houve um resultado conjuntural sem atipicidade na solvência do plano previdenciário ou na conduta dos diretores. Atualmente, não se observa risco de liquidez e nem risco de insolvência.

[778] Disponível em: < https://www.gov.br/previc/pt-br/noticias/nota-a-imprensa-com-informacoes-sobre-a-fiscalizacao-realizada-na-previ-bb> Acesso em 15 mai 2025.

12. Por fim, destacamos que a PREVIC cumpre seu Programa de Ação Fiscal (PAF), baseado na segmentação das 267 EFPC, com metodologia de supervisão baseada em riscos, aplicando procedimentos fiscalizatórios e o instrumento disciplinar ou sancionatório, se for o caso.

O caso concreto do Banco do Brasil, enquanto patrocinador da PREVI, nos ensina que a estabilidade e a permanência do patrocínio estão ligadas não só à lei, mas também à pressão institucional, social e política – algo que a Resolução CNPS/MPS nº 59/2023 busca normatizar de forma mais técnica e objetiva.

## 3.2 Estudo de caso: Caso Varig / Fundação Rubem Berta (FRB)

Conforme é de conhecimento público, a VARIG (Viação Aérea Rio-Grandense) foi a primeira companhia aérea do Brasil e uma das mais importantes na história da aviação comercial do país. Fundada em 1927, a empresa teve um papel fundamental no desenvolvimento do transporte aéreo e se tornou conhecida por seu padrão de qualidade e atendimento.

No entanto, devido a graves crises financeiras, a empresa entrou em recuperação judicial em 2005, subdividiu-se em outras empresas, dentre elas a Gol Linhas Aéreas, e teve sua falência decretada em 2010.

Devido à grave situação financeira, a empresa não conseguiu manter sua condição de patrocinadora da Fundação Rubem Berta (FRB), que administrava os planos dos seus empregados.

A retirada de patrocínio, associada à falência da companhia aérea, deixou milhares de aposentados e participantes em situação de vulnerabilidade, questionando a responsabilização estatal e da empresa enquanto empregadora.

O caso chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do RE 586453, discutindo se os planos de previdência complementar são contratos de natureza trabalhista ou civil, e se o INSS deveria complementar os benefícios dos ex-funcionários.

No julgamento, o STF definiu que os planos têm natureza contratual privada, não sendo de responsabilidade estatal, exceto em situações de flagrante ilegalidade ou omissão da fiscalização pública. Veja-se a ementa:

EMENTA RECURSO EXTRAORDINÁRIO – DIREITO PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL – REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA – COMPETÊNCIA PARA O PROCESSAMENTO DE AÇÃO AJUIZADA CONTRA ENTIDADE DE PREVIDÊNCIA PRIVADA E

COM O FITO DE OBTER COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA – AFIRMAÇÃO DA AUTONOMIA DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO EM RELAÇÃO AO DIREITO DO TRABALHO – LITÍGIO DE NATUREZA EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL, CUJA SOLUÇÃO DEVE BUSCAR TRAZER MAIOR EFETIVIDADE E RACIONALIDADE AO SISTEMA – RECURSO PROVIDO PARA AFIRMAR A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM PARA O PROCESSAMENTO DA DEMANDA - MODULAÇÃO DOS EFEITOS DO JULGAMENTO, PARA MANTER, NA JUSTIÇA FEDERAL DO TRABALHO, ATÉ FINAL EXECUÇÃO, TODOS OS PROCESSOS DESSA ESPÉCIE EM QUE JÁ TENHA SIDO PROFERIDA SENTENÇA DE MÉRITO, ATÉ O DIA DA CONCLUSÃO DO JULGAMENTO DO RECURSO (20/2/13).

1. A competência para o processamento de ações ajuizadas contra entidades privadas de previdência complementar é da Justiça comum, dada a autonomia do Direito Previdenciário em relação ao Direito do Trabalho. Inteligência do art. 202, § 2º, da Constituição Federal a excepcionar, na análise desse tipo de matéria, a norma do art. 114, inciso IX, da Magna Carta.

2. Quando, como ocorre no presente caso, o intérprete está diante de controvérsia em que há fundamentos constitucionais para se adotar mais de uma solução possível, deve ele optar por aquela que efetivamente trará maior efetividade e racionalidade ao sistema.

3. Recurso extraordinário de que se conhece e ao qual se dá /provimento para firmar a competência da Justiça comum para o processamento de demandas ajuizadas contra entidades privadas de previdência buscando-se o complemento de aposentadoria.

4. Modulação dos efeitos da decisão para reconhecer a competência da Justiça Federal do Trabalho para processar e julgar, até o trânsito em julgado e a correspondente execução, todas as causas da espécie em que houver sido proferida sentença de mérito até a data da conclusão, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, do julgamento do presente recurso (20/2/2013).

5. Reconhecimento, ainda, da inexistência de repercussão geral quanto ao alcance da prescrição de ação tendente a questionar as parcelas referentes à aludida complementação, bem como quanto à extensão de vantagem a aposentados que tenham obtido a complementação de aposentadoria por entidade de previdência privada sem que tenha havido o respectivo custeio.

(RE 586453, Relator(a): ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 20-02-2013, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-106 DIVULG 05-06-2013 PUBLIC 06-06-2013 EMENT VOL-02693-01 PP-00001)

O caso reforça a importância de fundos garantidores e regulação rígida para preservar o equilíbrio atuarial e proteger os participantes em caso de colapso da patrocinadora. Inexistia, à época, a previsão obrigatória do Plano Instituído de Preservação da Proteção Previdenciária, por exemplo.

Como a retirada de patrocínio se deu antes da regulamentação da Resolução 59/2023, inexistiam as regras que hoje exigem o preenchimento de requisitos rígidos, inclusive de comprovação de equilíbrio financeiro e atuarial, para que situações como a apreciada no presente estudo de caso, não voltem a acontecer.

Daí a importância de que, no processo de retirada de patrocínio, seja assegurada uma transição organizada e segura para os participantes, preservando seus direitos previdenciários e garantindo a sustentabilidade dos recursos envolvidos, para evitar que os participantes e assistidos sejam violentados no seu direito à previdência social.

## 3.3 Estudo de caso: Retirada de Patrocínio da Fundação Cesp (AES Eletropaulo)

Em 2021, a AES Eletropaulo, atual ENEL Distribuidora, comunicou a decisão de retirada de patrocínio da Fundação CESP, entidade fechada de previdência complementar que geria planos de benefícios definidos para seus empregados.[779]

Tal conduta causou forte reação dos participantes, principalmente aposentados, devido à preocupação com redução de benefícios e forte insegurança jurídica.

Ainda assim, o pedido foi formalizado em março de 2022, mas durante a tramitação o processo sofreu vários revezes, envolvendo intensa disputa judicial, especialmente sobre o direito dos participantes permanecerem no plano ou migrarem para um plano instituído com regras distintas.

779 perguntas e respostas - Processo de Retirada de Patrocínio do PSAP/Eletropaulo - fevereiro/2023. Disponível em: https://vivest-prd-cdn.azureedge.net/general/cartilha_perguntas-respostas_retirada-psap-eletropaulopatrocínio_vf_FEV23%20(1).pdf. Acesso: 16 de mai. de 2025.

A Associação dos Aposentados da Fundação Cesp (AAFC) ajuizou a ação nº 1076182-58.2022.4.01.3400, protocolada junto à Justiça Federal da 1ª Região e recebido pela 4ª Vara Federal Cível da SJDF, com pedido liminar para suspender o processo nº 44011.000101/2016-01, que tramitava junto à PREVIC. O objeto era justamente a retirada de patrocínio da Enel/Eletropaulo do Plano PSAP/Eletropaulo.

O Juízo, então, deferiu a medida liminar requerida pela Associação. Essa decisão de suspender o processo de retirada do patrocínio demonstrou o compromisso com a segurança dos benefícios previdenciários e a responsabilidade das entidades reguladoras em proteger os interesses dos contribuintes e beneficiários.

Para a AAFC, a retirada seria medida gravosa, pois comprometeria o futuro e o presente dos assistidos e prejudicaria o sistema de previdência complementar. A esse respeito, é possível dizer que a insegurança jurídica dificultaria, inclusive, a adesão de novos assistidos, tendo em vista o cenário de instabilidade que se vislumbrou.

Porém, no dia 19 de dezembro de 2022, a Desembargadora Relatora Daniele Maranhão Costa, da 5ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em sede de agravo de instrumento, emitiu uma decisão individual na qual reconheceu não apenas a responsabilidade da Enel Distribuição no processo, mas também concedeu uma medida suspensiva para ordenar a retomada do Processo de Retirada por parte da PREVIC.

Importante mencionar o entendimento da Desembargadora:

A Desembargadora Relatora entendeu que, diante da facultatividade do regime de previdência privada e da natureza contratual da relação jurídica, não há que se falar em manutenção do patrocínio de forma permanente nem na possibilidade de a PREVIC questionar a decisão da patrocinadora pela retirada de patrocínio.

Outrossim, a desembargadora concluiu que:

[...] cabe à PREVIC tão somente garantir o cumprimento de todas as suas obrigações relacionadas ao plano de benefícios nos termos da lei, o que vem sendo feito, na medida em que a autarquia já concluiu pela ausência de ilegalidade com relação aos fatos denunciados pela AAFC, garantindo a regularidade do procedimento administrativo.

O processo de retirada encontrava-se suspenso desde maio de 2023, em virtude de denúncia relacionada às obrigações assumidas pela Enel à época da Privatização da Eletropaulo.

Em outubro de 2023, contudo, conforme noticiado por meio do portal Investidor Institucional[780], foi impetrado Mandado de Segurança pela Enel com vistas a obrigar a PREVIC a retomar a análise do Processo. E, em 26 de setembro, o mesmo portal noticiou que o juiz Marcelo Gentil Monteiro, da 1º Vara Federal Civil da 8º JDF, em resposta ao Mandado de Segurança, decidiu que a Superintendência deveria retomar o processo de análise e conclui-la em noventa dias.[781]

Veja-se trecho da decisão elaborada pelo Magistrado para determinar à PREVIC que concluísse a análise do edital do pedido da Enel:

(...) a retirada de patrocínio, com fundamento na facultatividade e, agora no plano infraconstitucional, no dispositivo art. 25 da Lei Complementar nº 109, de 2001, bem como em dispositivo da Resolução CNPC nº 53, caracteriza-se como uma decisão discricionária do patrocinador. Portanto, não se deve levar em consideração estipulações que visem à subtração, em si, do direito de retirada de patrocínio, dada sua patente inconstitucionalidade.

E ainda, segundo o juiz Marcelo Gentil Monteiro:

Todavia, caso haja obrigação (fixada em edital licitatório e por espelhamento em cláusula especifica no contrato dele resultante) atribuída ao adquirente da empresa privatizada, no sentido de garantir aos participantes e assistidos que naquele momento encontravam-se já inscritos nos planos de benefícios existentes quando da privatização, o cálculo das reservas individuais aplicáveis ao menos a tal massa de participantes ou assistidos deve ser pautado não pela data – base da retirada , mas sim pela totalidade da reserva matemática , como forma de preservar o conteúdo e o sentido original da obrigação assumida.

780 Investidor Institucional (2023) Justiça dá 90 dias para Previc decidir sobre retirada de patrocínio do PSAP/Eletropaulo. Disponível em: <https://www.investidorinstitucional.com.br/sessoes/investidores/fundosdepensao/40464-justica-da-90-dias-para-previc-concluir-analise-do-pedido-da-enel.html#:~:text=O%20pedido%20para%20retirar%20o,assumidas%20pela%20patrocinadora%20durante%20a>. Acesso: 26 de abr. 2025.

781 Justiça dá 90 dias para Previc decidir sobre retirada de patrocínio do PSAP/Eletropaulo. Disponível: <https://www3.vivest.com.br/api/assets/vivest-portal/ee8d6e84-294d-4ee5-95e1-f27db08397b2>. Acesso: 10 de mai. de 2025.

Ocorre que, um dia antes do prazo final de noventa dias, a Previc publicou o PARECER Nº 523/2023/CGTR/DILIC, negando o processo de retirada de patrocínio do plano.[782]

Como se vê, a retirada de patrocínio, ainda que respaldada pela legislação, não pode violar direitos adquiridos e deve considerar mecanismos de compensação adequados (como os fundos de longevidade previstos na Resolução CNPS/MPS nº 59/2023).

Por tais razões, não houve a autorização para a retirada de patrocínio, procedimento que deve seguir à risca a nova normatização e, especialmente, a garantia dos direitos adquiridos, ato jurídico perfeito, e sem violação aos direitos sociais dos participantes e assistidos.

## 4. Aspectos polêmicos sobre a retirada de patrocínio – a facultatividade do plano de previdência privada e o ato discricionário do patrocinador na manutenção do patrocínio *versus* o direito social à previdência privada e o pacto contratual

Primeiramente, diante de tantos questionamentos jurídicos realizados em detrimento do sistema de Previdência complementar fechada, faz-se necessário mencionar brevemente as lições de Gustavo Saad Diniz[783]. O autor tece críticas em relação à pouca produção jurídico-doutrinária em relação a temas que forneçam instrumentos interpretativos aos agentes econômicos, de modo a aumentar o nível de certeza na atuação setorial dos fundos de pensão. Esse problema se torna ainda mais crucial ao se considerar que essas são a força motriz da economia do País.

Ainda na visão do autor, isso reflete negativamente na interpretação da responsabilidade dos gestores dos fundos de pensão, que por força do art. 63 da Lei Complementar nº 109//2001 adota a responsabilidade subjetiva do gestor em casos de ação ou omissão, que responde civilmente pelos prejuízos que venha a causar.

---

[782] Disponível em: <https://investidorinstitucional.com.br/sessoes/investidores/fundosdepensao/41080-enel-desiste-de-recursos-contra-previc-no-caso-psap-eletropaulo.html> Acesso em 22 mai 2025.

[783] DINIZ, Gustavo Saad. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a.48. N 191. Jul/set.2011. pag. 71 a 79.Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242903/000926841.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 de mai. de 2025.

Menciona o autor que há quatro pilares fundamentais para o equilíbrio do fundo de pensão:

1) sua condição de solvabilidade, calcada em reservas, provisões e ativos garantidores;

2) segurança dos investimentos;

3) cumprimento das obrigações pactuadas (de forma a não gerar passivo futuro a descoberto);

4) equilíbrio atuarial (situação estimada no longo prazo).

Tais pressupostos são alcançados por meio de organizações jurídicas com objeto essencialmente vinculado à administração atuarial de ativos para fazer frente aos objetivos almejados. Para isso, a Lei Complementar nº 109/2001 prevê a existência dessas entidades de Previdência - aberta e fechada. O autor faz crítica ao mencionar a existência de mais instrumentos jurídicos capazes de interpretar a atuação dos gestores dentro da sociedade aberta em detrimento das fechadas, reguladas pelo artigo 31, § 1º, da Lei Complementar nº 109/2001[784].

Nas entidades fechadas, sua atuação preza pela administração dos recursos transferidos pelos patrocinadores, ou instituidores e participantes. Assim sendo, espera-se que o gestor do plano atue com probidade, bem como seja qualificado, apto a realizar com destreza a gestão do fundo, levando em consideração a relevância que o aporte financeiro ali presente representa para a vida de muitos trabalhadores e que ali depositam as esperanças de uma aposentadoria digna.

A importância dessa gestão fica demonstrada por meio dos casos analisados, que envolvem a retirada de patrocínio nos planos de previdência fechada, todos justificados pela dificuldade financeira encontrada nas empresas.

A retirada de patrocínio acaba por gerar dilemas éticos e conflitos de interesses. Apesar do papel fiscalizatório exercido pelo Estado quanto à criação, gestão e manutenção desses fundos de previdência, ao se deparar com o cenário de dificuldade e a falta de equacionamento das contas, o patrocinador acaba

[784] Art. 31. As entidades fechadas são aquelas acessíveis, na forma regulamentada pelo órgão regulador e fiscalizador, exclusivamente:
I (...) II (...)
§ 1o As entidades fechadas organizar-se-ão sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos. Lei Complementar Nº 109, DE 29 DE MAIO DE 2001- Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências.

optando por retirar o patrocínio, ofertando aos assistidos a possibilidade de migrar sua RMI para outro plano de previdência como meio de solucionar os déficits, em detrimento do que assevera o art. 21 da Lei Complementar 109/2001:

Art 21. O resultado deficitário nos planos ou nas entidades fechadas será equacionado por patrocinadores, participantes e assistidos, na proporção existente entre as suas contribuições, sem prejuízo de ação regressiva contra dirigentes ou terceiros que deram causa a dano ou prejuízo à entidade de previdência complementar.

§ 1º O equacionamento referido no caput poderá ser feito, dentre outras formas, por meio do aumento do valor das contribuições, instituição de contribuição adicional ou redução do valor dos benefícios a conceder, observadas as normas estabelecidas pelo órgão regulador e fiscalizador.

§ 2º A redução dos valores dos benefícios não se aplica aos assistidos, sendo cabível, nesse caso, a instituição de contribuição adicional para cobertura do acréscimo ocorrido em razão da revisão do plano.

No entanto, o que se percebe são dissidências, visto que tal conduta soluciona o "problema" do patrocinador, mas gera prejuízos financeiros para o participante/assistido. Assim, este acaba sendo orientado a migrar, por vezes de forma forçosa, para um outro plano porque a patrocinadora encerrou o seu.

Também pode ser objeto de questionamento, por exemplo: a capacidade dos indivíduos de gerir eficazmente seus investimentos, bem como sobre a segurança e o desempenho a longo prazo de seus recursos. Além disso, podem surgir preocupações sobre a proteção dos direitos dos participantes, a saber: da transparência das informações, as implicações fiscais, as opções de investimento disponíveis e a melhor escolha a se fazer ante um pedido de retirada e extinção do plano. Além do fato de que os pedidos de retirada podem impactar o público negativamente, minando a confiança de possíveis contratantes.

Muitas retiradas são justificadas pelo desequilíbrio atuarial das contas, contudo, é imperioso relembrar que esses fundos são fiscalizados e, conforme abordado, pessoas capacitadas devem geri-lo.

Os casos de desequilíbrio estão previstos na Lei Complementar 109/2001, e devem ser sanados por meio do aumento do custeio por parte de cada participante, inclusive do patrocinador, ou seja, encerrar o plano não é a saída esperada.

No caso da Enel Distribuidora, por exemplo, a patrocinadora afirmou que a retirada se fez necessária em virtude da situação insustentável em que o plano se encontrava. Ademais, a migração foi proposta inicialmente pela empresa de forma voluntária, mas não logrou êxito por ter um número baixo de adesões e, por isso, a empresa optou por extinguir o plano.

Outro ponto polêmico desse caso é o do cálculo da reserva matemática pelo fato de que ela seria mensurada por meio de uma tabua de mortalidade elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Dessa forma, é estabelecido um tempo de vida fixo para cada aposentado/participante, considerando fatores genéticos e prevendo um "suposto futuro"[785].

Deparamo-nos, então, com um conflito de interesses, visto que o patrocinador, ao optar pela retirada, poderia estar colocando suas predileções à frente dos interesses dos assistidos pelo plano. Por outro lado, a retirada de patrocínio pode significar a necessidade de eventuais reformas no sistema de previdência complementar com o objetivo de proteger o assistido e assegurar direitos.

Diante desse cenário, surge a dúvida: migrar de plano ou retirar toda a sua reserva? A resposta deve ser precedida de uma análise minuciosa da situação de cada indivíduo. Cumpre mencionar a importância da orientação aos envolvidos no processo de retirada visto que todos devem estar cientes da situação atuarial do plano, bem como das perspectivas econômico-financeira da patrocinadora e dos participantes.

Assim sendo, o processo de mudança de plano (migração) deve ser realizado de forma consciente e com clareza dos impactos que pode ensejar na vida de cada um, de modo a evitar que o assistido sofra com a perda de direitos adquiridos, redução do valor de suas aposentadorias, impacto em sua liberdade de escolha ao sofrer imposição quanto a migração.

Além disso, é nítido o potencial do tema para instauração de litígios, visto que aqueles que se sentem prejudicados pela migração forçada podem buscar a justiça, o que gera custos adicionais e incertezas tanto para participantes quanto para as instituições envolvidas. Ademais, cabe mencionar que o envelhecimento da população que vem colocando em xeque os antigos planos de previdência e exigindo mudanças estruturais.

---

[785] Aposentados lutam por permanência em plano de previdência vitalício. Disponível em: https://vocerh.abril.com.br/politicasepraticas/aposentados-travam-briga-por-permanencia-de-plano-de-previdencia-vitalicio. Acesso: 20 de mai. de 2025

Todavia, é preciso pensar em meios de adequar o fato de que a nova realidade é a de que mais pessoas estão envelhecendo e os fatores político e econômico impactam suas vidas. Por exemplo, despesas com moradia, saúde, alimentação, remédio, entre outros.

O especialista e Professor Flavio Roberto Batista[786] , em entrevista publicada na página Você RH, intitulada: "*Aposentados lutam por permanência em plano de previdência: especialistas explicam*", opina acerca da legalidade da migração:

a legalidade desse tipo de migração é discutível e depende de qual concepção se tem sobre o que é um direito adquirido. "Pessoalmente, eu entendo que, se a empresa oferece como um dos benefícios do vínculo trabalhista um determinado plano de previdência privada, ele não poderia ser modificado para um que seja de condições piores. Mas não é este o entendimento jurisprudencial majoritário, embora existam divergências", afirma o especialista.

Já a respeito da retirada do patrocínio, Jorge Rubem Folena de Oliveira[787] argumenta que:

> A retirada do patrocínio tem relevante repercussão geral sob os aspectos sociais, econômicos e jurídicos, causando traumas e danos irreparáveis aos trabalhadores e às suas famílias, uma vez que expectativas de direitos são frustradas pelo empregador e direitos adquiridos podem ser deixados de lado, na medida em que os trabalhadores confiaram que receberiam até a sua morte os benefícios definidos e ajustados com o plano de previdência, que de uma hora para outra passa a se dizer deficitário e, por isso, sem condições de manter o pagamento das aposentadorias e pensões. Com efeito, nenhum direito adquirido - ainda mais quando reforçado pelo princípio da confiança legítima - pode ser desrespeitado, devendo a empresa patrocinadora retirante cumprir até o fim as obrigações assumidas com os participantes assistidos (aposentados, pensionistas e seus dependentes), devendo estes

[786] Flavio Roberto Batista, Professor de direito do trabalhador e seguridade social da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Disponível: Leia mais em: https://vocerh.abril.com.br/politicasepraticas/aposentados-travam-briga-por-permanencia-de-plano-de-previdencia-vitalicio. Acesso: 2 de mai. de 2025.

787 OLIVEIRA, Jorge Rubem Folena. Previdência Complementar Retirada-de Patrocínio-e e o princípio da confiança legítima. Migalhas. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/366611/previdencia-complementar-retirada-de-patrocínio-e-confianca-legitima>..Acesso em: 7 de mar. de 2025.

> integrar sua folha de pagamento em caso de liquidação forçada do fundo de previdência.

Logo, o que se percebe é uma divergência na interpretação das normas vigentes. Visto que sim, existe a possibilidade de retirada de patrocínio, mas deve-se observar em quais condições ela deve ser permitida. Portanto, os parâmetros definidos devem ser muito claros de modo que os assistidos não sejam prejudicados pela ação do patrocinador ou da EFPC. Isso porque há de um lado o direito previsto em contrato e do outro a proteção dada pelo Estado a essa relação contratual, que não visa beneficiar apenas um indivíduo, mas sim a coletividade. Aperfeiçoar a legislação e os mecanismos fiscalizatórios parecem ser o caminho.

Nessa senda, cumpre mencionar as lições da autora Cibele de Oliveira Ramos[788]:

> […] Constata-se, portanto, que as entidades de previdência privada estão sob intensa orientação e supervisão estatal, na busca constante da segurança jurídica dos participantes. A Lei Complementar n.º 109/01 procurou eliminar todas as possibilidades de fraudes, erros ou deslizes no sistema, com o objetivo de imprimir-lhe segurança jurídica. Fiscalização acirrada e atenta, um órgão regulador atuante, a transparência e a publicidade exigidas pela própria Constituição Federal, a possibilidade de intervenção a fim de resguardar os direitos dos participantes, a responsabilização dos diretores de patrocinadores, o regime disciplinar adotado e intenso controle sobre a gestão dos recursos que formam o fundo são alguns mecanismos para impedir certo ceticismo ou incerteza em relação ao sistema de previdência privada. (…)

Nessa linha, cabe mencionar novamente a recém-publicada Resolução da PREVIC nº 23/2023, onde estão consolidados vários normativos (Resoluções e Instruções), até então editados pelo órgão, facilitando, sobremaneira, a sua consulta por todos aqueles que atuam no regime de previdência complementar fechado. Além disso, de forma positiva, suprimiu diversas normas e dispositivos, além de aprimorar outros, atendendo demandas históricas do setor de previdência privada.

[788] VALENÇA, Cibele de Oliveira Ramos. Migração entre planos de benefícios: alteração da proteção previdenciária privada. 2013 (pág.33)

O objetivo foi o de estabelecer um cenário amplo e claro, as diretrizes fundamentais foram minuciosamente organizadas, desde as complexas nuances jurídicas até as operacionais e administrativas consideradas essenciais para o funcionamento harmonioso do sistema.

Assim sendo, o contrato de previdência privada deve ser considerado com base em três fundamentos do direito contratual, a saber: a autonomia privada, a boa-fé objetiva e o equilíbrio contratual.

Ainda de acordo com a autora Cibele de Oliveira Ramos[789], "*a função social do contrato surge como instrumento hábil para limitar a liberdade contratual, harmonizando o interesse particular com o interesse coletivo*".

Ademais, o art. 421 do Código Civil delineia a liberdade de contratar, ao impor a observância do contrato em questão e nos limites da função social deste. Dessa forma, o interesse individual deve estar em segundo plano, tendo em vista a imperatividade do princípio da função social do contrato. Assim sendo, os interesses devem convergir, fortalecendo-se de forma mútua.

Ao garantir a observância dos dispositivos dispostos no Código Civil, limitando a vontade das partes contratantes, mais segurança terá o participante de que seu objetivo principal - a manutenção do padrão de vida - será alcançado. Esse padrão também é objetivo da coletividade, razão pela qual evidencia-se a atuação estatal com vistas à solidificação e ampliação da previdência privada.

Não só, assevera o Código Civil que as partes deverão observar os princípios da probidade e da boa-fé. Assim sendo, percebe-se que também interessa à sociedade que os contratantes mantenham a probidade e boa-fé em suas relações contratuais. No art. 187 da mesma lei resta clara a preocupação do legislador com o exercício desmedido do direito, caracterizando o como ato ilícito.

Dessa forma, havendo desrespeito às referidas cláusulas por parte dos envolvidos, estarão os participantes praticando ato ilícito, visto que os limites do contrato amparam interesses coletivos. Terão as partes afrontado a dignidade da pessoa humana, a livre iniciativa e o equilíbrio financeiro-econômico.

Cada plano de benefício possui regras especificas que são detalhadas em seu regulamento. Assim como os demais regimes, a previdência privada tem como objetivo alcançar o bem-estar social e, com isso, garantia de vida digna ao cidadão. Por isso, também está subordinado aos ditames do Direito

[789] VALENÇA, Cibele de Oliveira Ramos. Migração entre planos de benefícios: alteração da proteção previdenciária privada. 2013 (pág.33)

Social, previsto constitucionalmente no Título da Ordem Social e no Capítulo da Seguridade Social, e regido pelos princípios do mutualismo e da repartição de riscos.

## Conclusão

A análise da Previdência Complementar Fechada no Brasil evidencia a complexidade das relações jurídicas que se estabelecem entre patrocinadores, entidades de previdência e participantes. A retirada de patrocínio, embora juridicamente possível, revela-se como medida de grande impacto, tanto do ponto de vista financeiro quanto social, exigindo a observância rigorosa dos princípios da segurança jurídica, do equilíbrio atuarial e da proteção dos direitos dos participantes e assistidos.

A Resolução CNPS/MPS nº 59, de 13 de dezembro de 2023 e a Resolução PREVIC nº 23 de 2023, alterada pela Resolução PREVIC nº 25 de 2024, representam um avanço importante na normatização da retirada de patrocínio, ao estabelecer regras claras sobre a constituição de planos instituídos de preservação da proteção previdenciária e do Fundo Previdencial de Proteção à Longevidade, bem como ao delimitar as obrigações do patrocinador nesse processo. Ainda assim, permanece espaço para debate sobre a efetividade dessas medidas na garantia dos direitos previdenciários e na mitigação dos riscos decorrentes da descontinuidade do patrocínio.

Os casos concretos analisados, como o do Banco do Brasil com a Previ, o da Fundação Rubem Berta (FRB) e o da Fundação Cesp, demonstram que, na prática, a retirada de patrocínio envolve múltiplos interesses e desafios, desde a viabilidade financeira das entidades até a necessidade de resguardar a confiança legítima dos participantes, que muitas vezes construíram seu planejamento previdenciário com base na continuidade do vínculo com o patrocinador.

Há muitos produtos novos a serem instituídos nas EFPC, como o caso das associações de consumo e *cash back* em retorno às contas de reservas matemáticas, pois o mercado de títulos/previdência e outros fatores econômicos têm gerado desalinho neste segmento, mormente se comparado com as EAPC e outros investimentos, apesar de o Brasil também necessitar de uma unificação de normas e aproximação entre abertas e fechadas, para fazer valer a natureza previdenciária dos institutos. Talvez, as abertas serem somente um produto das fechadas (reflexão para próximo artigo).

Por fim, a discussão sobre a facultatividade da adesão à previdência privada e o caráter discricionário do patrocinador na manutenção do vínculo deve ser equilibrada com a função social da previdência complementar e com a preservação do pacto contratual. Nesse contexto, a atuação regulatória e jurisdicional deve buscar soluções que conciliem a autonomia das partes com a proteção dos interesses previdenciários coletivos, assegurando que a previdência complementar continue a desempenhar seu relevante papel no sistema brasileiro de seguridade social.

## Referências


AAPS. **Tema 8: Retirada de Patrocínio e a Nova Resolução CNPC n. 59/2023**. Associação dos Aposentados e Pensionistas da Sabesp (AAPS), 31 jan. 2024. Disponível em: https://aaps.com.br. Acesso em: 15 maio 2025.

AMARAL, Bruna. **Resolução que trata da retirada de patrocínio traz avanços ao sistema, mas contém desafios jurídicos**. Blog Abrapp em Foco, 21 dez. 2023. Disponível em: https://blog.abrapp.org.br. Acesso em: 15 maio 2025.

AMARAL, Cássio G.; NASCIMENTO, Giovanna N. R.; RAMOS, Marcelo C. **Retirada de patrocínio: Previc arquiva 72 pedidos**. Machado Meyer Advogados, 15 dez. 2023. Disponível em: https://www.machadomeyer.com.br. Acesso em: 15 maio 2025.

ANAPAR. **Resolução CNPC nº 59, de retirada de patrocínio, é publicada no Diário Oficial**. Associação Nacional dos Participantes de Fundos de Pensão, 15 dez. 2023. Disponível em: https://www.anapar.com.br. Acesso em: 15 maio 2025.

BALERA, Wagner (coord.). **Comentários à lei de previdência privada**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

BARROS, Allan Luiz Oliveira. **Previdência Complementar Aberta e Fechada**. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. v. 25.

BORSIO, Marcelo Fernando; IBRAHIM, Fábio Zambitte; MOREIRA, Moisés Oliveira; STEFANUTTO, Alessandro Antônio. Para uma modernidade técnica previdenciária: um novo CRPS e uma nova PREVIC = Towards a modern pension technique: a new CRPS and a new PREVIC. **Revista de direito do trabalho e seguridade social**, São Paulo, v. 49, n. 232, p. 297-330, nov./dez. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 05 out. 1988.

BRASIL. Conselho Nacional de Previdência Complementar – CNPC. **Resolução nº 59, de 13 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as regras para retirada de patrocínio nos planos de previdência complementar fechados.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Diário Oficial da União, 15 dez. 1998.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga dispositivos da Emenda Constitucional nº 20 e dá outras providências. Diário Oficial da União, 19 dez. 2003.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005**. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 5 jul. 2005.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Diário Oficial da União, 13 nov. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001**. Dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2001.

BRASIL. **Lei nº 9.876, de 29 de novembro de 1999**. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual e o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 29 nov. 1999.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2002.

BRASIL. **Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004**. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nº 9.717, nº 8.213 e nº 9.532, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 18 jun. 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 48.575**. Rel. Min. Og Fernandes, 2ª Turma, Brasília, DF, 27 mar. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 66.132/RS**. Rel. Min. Afrânio Vilela, 2ª Turma, Brasília, DF, 18 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1409199/SC**. Rel. Min. Luís Felipe Salomão, 4ª Turma, Brasília, DF, 4 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 716378**. Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno – Repercussão Geral, Brasília, DF, 30 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Mandado de Segurança nº 0003179-34.2020.8.21.7000**. 4ª Câmara Cível, Porto Alegre, RS, 16 set. 2020.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime próprio de previdência social dos servidores públicos**. 8. ed. Curitiba: Juruá, 2017.

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. **Nova Previdência Social do Servidor Público**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DINIZ, Gustavo Saad. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 48, n. 191, jul./set. 2011, p. 71-79. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream.... Acesso em: 15 maio 2025.

GALLO, Ronaldo G. **Previdência privada e a nova regra para retirada de patrocínio**. Consultor Jurídico (ConJur) – Coluna Opinião, 24 jan. 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br. Acesso em: 15 maio 2025.

IBRAHIM, Fabio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 24. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2019.

Investidor Institucional. **Enel desiste de recursos contra Previc no caso PSAP/Eletropaulo**. Disponível em: https://investidorinstitucional.com.br. Acesso em: 22 maio 2025.

Investidor Institucional. **Justiça dá 90 dias para Previc decidir sobre retirada de patrocínio do PSAP/Eletropaulo**. Disponível em: https://www.investidorinstitucional.com.br. Acesso em: 26 abr. 2025.

LAZZARI, João Batista *et al*. **Prática processual previdenciária**: administrativa e judicial. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

LEITÃO, André Studart *et al*. **Nova previdência complementar do servidor público**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

MENDES, Ana Carolina Ribeiro de Oliveira; BRESCIANI, Lara Corrêa Sabino. **STJ passou a ter melhor compreensão sobre previdência complementar**. Consultor Jurídico, 2014. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2014-out-24/stj-passou-melhor-compreensao-previdencia-complementar. Acesso em: 15 maio 2025.

MONTE ALEGRE DE PAIVA, Mariana; LEON, Pedro J. **A missão do STF diante das novas normas de retirada de patrocínio**. Editora Roncarati – Colunistas, 2024. Disponível em: https://www.editoraroncarati.com.br. Acesso em: 15 maio 2025.

Podcast IPCOM. **As mudanças na retirada de patrocínio dos planos administrados pelas EFPC**. Disponível em: https://youtu.be/bln7RW-NFJI?si=oi_mIneqs0A-hvjx. Acesso em: 17 maio 2025.

PREVI. **Mensagem da Previ aos associados**. Disponível em: https://www.previ.com.br/portal-previ/fique-por-dentro/noticias/mensagem-da-previ-aos-associados.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

PREVIC. **Nota à imprensa com informações sobre a fiscalização realizada na Previ BB**. Disponível em: https://www.gov.br/previc/pt-br/noticias/nota-a-imprensa-com-informacoes-sobre-a-fiscalizacao-realizada-na-previ-bb. Acesso em: 15 maio 2025.

PREVIC – Superintendência Nacional de Previdência Complementar. **PREVIC volta a receber requerimento de retirada de patrocínio vazia**. Portal Gov.br/Previc – Notícias, 28 mar. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/previc. Acesso em: 15 maio 2025.

PULINO, Daniel. **Previdência Complementar: natureza jurídico constitucional e seu desenvolvimento pelas entidades fechadas**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

SOARES, Érika. **Previc arquiva o processo: o que acontece agora?** Afubesp – Associação dos Funcionários do Grupo Santander Banespa, 22 fev. 2024. Disponível em: https://afubesp.org.br. Acesso em: 15 maio 2025.

VIEIRA, Helga Kug Doin. **O regime jurídico da previdência privada no sistema brasileiro de seguridade social**. 2003. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo.

VIVEST. **Justiça dá 90 dias para Previc decidir sobre retirada de patrocínio do PSAP/Eletropaulo**. Disponível em: https://www3.vivest.com.br/api/assets/vivest-portal. Acesso em: 10 maio 2025.

VIVEST. **Perguntas e respostas - Processo de Retirada de Patrocínio do PSAP/Eletropaulo** - fevereiro/2023. Disponível em: https://vivest-prd-cdn.azureedge.net. Acesso em: 16 maio 2025.

Akademy
EDITORA