

ORGANIZADORES

**ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ
ANDRE STUDART LEITÃO
JOSÉ CARLOS FRANCISCO**

ANAIS DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL

"SUSTENTABILIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL"

O futuro das políticas públicas de proteção social



SUSTENTABILIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL

ANAIS DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL

2026

**ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ
ANDRÉ STUDART LEITÃO
JOSÉ CARLOS FRANCISCO**

ORGANIZADORES

O editor não é responsável pelas opiniões, comentários e manifestações contidas nos textos dos respectivos autores. A presente obra expõe exclusivamente a opinião de cada autor como manifestação do seu direito à liberdade de expressão e ao padrão acadêmico-científico definido pelo parâmetro de revisão do Comité Científico. O editor se opõe expressamente a qualquer das páginas desta obra ou partes da mesma nas quais sejam utilizados resumos ou textos jornalísticos. Qualquer forma de reprodução, distribuição, comunicação pública ou transformação desta obra só pode ser realizada mediante autorização de seus titulares, salvo exceção prevista na lei. Portanto, este livro não poderá ser reproduzido de forma integral sem a autorização prévia dos editores. Os autores dos capítulos ficam autorizados à reprodução e indexação na forma eletrônica sem fins comerciais, fazendo-se menção de que os respectivos textos pertencem à integralidade do livro, desde que citados o editor e demais informações da obra. Quaisquer outras formas de cessão do uso da obra, sem a autorização prévia, por escrito, dos titulares do copyright, são consideradas proibidas.

Avaliação double-blind peer review

O procedimento de seleção de originais ajusta-se aos critérios específicos de investigação, no qual se indica que as admissões dos trabalhos publicados respondem a critérios de qualidade equiparáveis aos exigidos pelas revistas científicas, nomeadamente avaliação double-blind peer review do Comité Científico composto por doutorados que avaliam em conformidade com a especialização da matéria.

The editor is not responsible for the opinions, comments and manifestations contained in the texts of the respective authors. This book presents exclusively the opinion of each author as a manifestation of their right to freedom of expression and the academic-scientific standard defined by the Scientific Committee's review parameter. The editor expressly opposes any of the pages of this work or parts thereof in which summaries or journalistic texts are used. Any form of reproduction, distribution, public communication or transformation of this work can only be carried out with the authorization of its right holders, except for the exception provided for by law. Therefore, this book may not be reproduced in full without the prior permission of the publishers. The authors of the chapters are authorized to reproduce and index them electronically for non-commercial purposes, mentioning that the respective texts belong to the entire book, provided if the publisher and other information about the work are cited. Any other forms of assignment of use of the work, without the prior written authorization of the copyright holders, are considered prohibited.

Process of evaluation is the system of double-blind peer review

The original selection procedure adjusts to specific research criteria, in which it is indicated that the admission of published papers responds to quality criteria comparable to those required by scientific journals, namely double-blind peer review evaluation by the Scientific Committee composed of doctorates that they evaluate in accordance with the expertise of the matter.

ANAIS DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL: SUSTENTABILIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL

ORGANIZAÇÃO:

Zélia Luiza Pierdoná
André Studart Leitão
José Carlos Francisco

Faculdade de Direito
Universidade Presbiteriana Mackenzie



DISPONÍVEL GRATUITAMENTE NO REPOSITÓRIO DO IBEROJUR



Ficha Técnica

© 2026 Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos – IBEROJUR

Título: Anais do Seminário Internacional “Sustentabilidade da Proteção Social”: o futuro das políticas públicas de proteção social

Coordenadores: Zélia Luiza Pierdoná, André Studart Leitão, José Carlos Francisco

Edição: Iberojur Science Press

Diagramação: Mariana Dares

Capa: Mariana Dares

© Autores vários

Suporte: Eletrónico

Formato: PDF / PDF/A

ISBN: 978-989-36602-5-6

DOI: <https://doi.org//10.62140/ASISPS2026>

1ª edição: Iberojur Science Press – Rua de Avilhô, 214, Matosinhos (Porto) – Portugal

Fevereiro, 2026

Depósito Legal – Biblioteca Nacional de Portugal n.º 559179/26

Citação: PIERDONÁ, Zélia Luiza; LEITÃO, André Studart; FRANCISCO, José Carlos (coords.). Anais do Seminário Internacional “Sustentabilidade da Proteção Social”: o futuro das políticas públicas de proteção social. Porto: Iberojur Science Press, 2026. ISBN 978-989-36602-5-6. Depósito Legal n.º 559179/26.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	12
--------------------------	-----------

EIXO I – FUNDAMENTOS E CRISES DA SEGURIDADE SOCIAL..15

A CRISE DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA E O MODELO EPISTÊMICO NORUEGUÊS: UM ESTUDO COMPARADO SOBRE GOVERNANÇA, LEGITIMIDADE E SUSTENTABILIDADE PREVIDENCIÁRIA.....	17
--	----

Paulo Roberto Fontenele Maia

André Studart Leitão

Sabrina Araujo Almeida Lima

DESENCONTROS INSTITUCIONAIS ENTRE O STF E A JUSTIÇA DO TRABALHO E AS CONSEQUÊNCIAS PARA A SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	40
---	----

Glauco Bresciani Silva

TEMAS DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA JUSTICIA SOCIAL Y UNA GLOBALIZACIÓN EQUITATIVA.....	63
---	----

Martha Elisa Monsalve Cuellar

A CRISE ESTRUTURAL COMO MANIFESTAÇÃO DE UMA MACROECONOMIA FRACASSADA.....	78
---	----

Éric da Silva Lima

Weliton Carvalho

Luis Gustavo Liberato Tizzo

O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: DESEQUILÍBRIO DEMOGRÁFICO E REFORMAS NECESSÁRIAS PARA O LONGO PRAZO.....	98
--	----

Gabriela Silva Ribeiro

Mariana dos Santos

EIXO II – PREVIDÊNCIA, TRABALHO E INFORMALIDADE.....117

A PREVIDÊNCIA SOCIAL EM RISCO: INFORMALIDADE, DESINFORMAÇÃO CONTRIBUTIVA E OS DESAFIOS DA SUSTENTABILIDADE SOLIDÁRIA.....	119
---	-----

Elizete Maria Bartah

O PRESO COMO SUJEITO INVISÍVEL DA SEGURIDADE SOCIAL: OS LIMITES DA UNIVERSALIDADE DO DIREITO À SAÚDE NO SISTEMA PRISIONAL.....	133
--	-----

Saulo Marzola Moreira do Carmo

SUBNOTIFICAÇÃO DE ACIDENTES DE TRABALHO: IMPACTOS NA SUSTENTABILIDADE ATUARIAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA.....	148
--	-----

Aline Vitorino da Trindade

Luciana de Aboim Machado

TRANSMUTAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO, DESEMPREGO TECNOLÓGICO E OS IMPACTOS NO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL.....	169
--	-----

Sabrinna Araújo Almeida Lima

André Studart Leitão

Paulo Roberto Fontenele Maia

EIXO III – SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL.....191

GASTOS COM SAÚDE PRIVADA NA REDUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO IMPOSTO DE RENDA E A ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS.....	193
---	-----

Magaly Arrais dos Santos

A SUBSIDIARIEDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: A SOCIALIZAÇÃO DOS CUSTOS E O PAPEL DOS FILHOS NÃO COABITANTES NA PROTEÇÃO DO IDOSO.....	226
---	-----

Adson Romário Rodrigues Santos

Zélia Luiza Pierdoná

André Studart Leitão

ORÇAMENTO PÚBLICO E PRIORIDADES EM SAÚDE NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: ANÁLISE JURÍDICA DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS.....	245
---	-----

Karen Bertolini

Matheus Fernandes de Souza

DA EQUIPARAÇÃO DAS MULHERES ESCALPELADAS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA PELA ATUAÇÃO DO MPT AO DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	260
---	-----

Ricardo Sampaio

Charles de Sousa Trigueiro

EIXO IV – SUSTENTABILIDADE, MEIO AMBIENTE E

PROTEÇÃO.....290

O MERCADO DE CRÉDITO DE CARBONO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: A ADICIONALIDADE DOS PROJETOS SOCIOAMBIENTAIS EM MEIO ÀS CERTIFICAÇÕES DE CRÉDITO DE CARBONO.....292

Ricardo Glasenapp

CONCESSÃO DOS SERVIÇOS FUNERÁRIOS E CEMITERIAIS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: UM NOVO PARADIGMA PARA A SUSTENTABILIDADE DOS SERVIÇOS E A GARANTIA DE ACESSO À POPULAÇÃO HIPOSSUFICIENTE.....306

Mirian Gomes

EIXO V – GOVERNANÇA, CORRUPÇÃO E RISCO INSTITUCIONAL.....330

CORRUPÇÃO SISTÊMICA NO INSS: O CASO OPERAÇÃO “SEM DESCONTO” COMO MODELO DE RISCO PARA A AMÉRICA LATINA.....332

Júlia Silverio do Nascimento

Maria Eduarda Santos Martins

Saulo Marzola Moreira do Carmo

ALGORTIMOS Y SEGURIDAD SOCIAL: UNA MIRADA JURÍDICA.....354

Pablo Rafael Banchio

APRESENTAÇÃO

O Seminário Internacional “Sustentabilidade da Proteção Social”, realizado nos dias 20 e 21 de outubro de 2025, na modalidade presencial, constituiu-se como resultado direto do Projeto de Pesquisa em Rede de mesmo nome, de âmbito internacional, voltado ao estudo comparado e interdisciplinar dos desafios contemporâneos relacionados à sustentabilidade dos sistemas de proteção social.

O projeto de pesquisa tem por objetivo analisar, sob perspectivas jurídicas, econômicas e sociais, os modelos de proteção social em diferentes contextos nacionais e regionais, com especial atenção aos seus limites de financiamento, governança e efetividade. Assim, a perspectiva do projeto em rede é jurídica e social, na medida em que se propõe a apresentar alternativas e caminhos para enfrentar as tensões estruturais entre solidariedade, responsabilidade fiscal e inclusão social no âmbito da seguridade social.

A iniciativa está vinculada à linha de pesquisa “A Cidadania Modelando o Estado”, do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, e aos grupos de pesquisa do CNPq “O Sistema de Seguridade Social” e “Cidadania, Constituição e Estado Democrático de Direito”. A natureza colaborativa e internacional do projeto reforça o compromisso acadêmico com o diálogo transnacional e a consolidação de redes de pesquisa voltadas à sustentabilidade das políticas públicas de proteção social.

O Seminário contou com a participação de professores e pesquisadores de instituições nacionais e estrangeiras, incluindo a Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (Argentina), a Universidade La Gran Colômbia (Colômbia), o Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social – CIESS (México), além de representantes da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Integraram-se, ainda, sete instituições brasileiras: Universidade Federal de Sergipe, Centro Universitário Christus (Unichristus), Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA), Universidade Federal do Maranhão, Universidade Federal da Bahia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Além das palestras e mesas de discussão, o evento incluiu, por meio de edital, a apresentação de artigos científicos, avaliados por uma comissão científica composta por professores doutores das instituições participantes, nacionais e estrangeiras. Essa dinâmica reforçou a pluralidade de enfoques e o rigor acadêmico das contribuições reunidas neste volume.

O apoio financeiro da CAPES, por meio do Programa de Apoio a Eventos no País (PAEP/CAPES), foi fundamental para a viabilização do Seminário, permitindo a vinda de pesquisadores de diferentes regiões do Brasil e do exterior, bem como a publicação dos trabalhos ora apresentados nos presentes Anais.

A obra está organizada em cinco eixos temáticos, que refletem a amplitude e a transversalidade da temática da proteção social:

Eixo I – Fundamentos e Crises da Seguridade Social

Eixo II – Previdência, Trabalho e Informalidade

Eixo III – Saúde e Assistência Social

Eixo IV – Sustentabilidade, Meio Ambiente e Proteção

Eixo V – Governança, Corrupção e Risco Institucional

Cada eixo reúne artigos que dialogam entre si, articulando dimensões jurídicas, econômicas e sociais, e permitindo uma visão integrada dos desafios estruturais e das perspectivas de inovação na proteção social contemporânea.

Os textos foram mantidos em sua forma original, de modo a preservar a autenticidade, o estilo e a argumentação de cada autor, refletindo a diversidade metodológica, temática e teórica que caracteriza o debate acadêmico sobre a sustentabilidade da proteção social. Essa pluralidade é, precisamente, um dos maiores méritos do projeto e da publicação que dele resulta.

O encontro presencial e a produção acadêmica dele resultante reafirmam o compromisso das instituições envolvidas com a pesquisa colaborativa, o fortalecimento da cidadania e a construção de políticas públicas mais sustentáveis e inclusivas.

São Paulo, fevereiro de 2026.

Profa. Dra. Zélia Luiza Pierdoná

Prof. Dr. André Studart Leitão

Prof. Dr. José Carlos Francisco

EIXO I – FUNDAMENTOS E CRISES DA SEGURIDADE SOCIAL

A CRISE DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA E O MODELO EPISTÊMICO NORUEGUÊS: UM ESTUDO COMPARADO SOBRE GOVERNANÇA, LEGITIMIDADE E SUSTENTABILIDADE PREVIDENCIÁRIA

*Crisis of the Brazilian social security system and the Norwegian epistemic model: a
comparative study on governance, legitimacy and pension sustainability*

Paulo Roberto Fontenele Maia¹

André Studart Leitão²

Sabrina Araujo Almeida Lima³

DOI: <https://doi.org//10.62140/PMALSL17>

RESUMO

O presente artigo analisa comparativamente os modelos de gestão da seguridade social brasileiro e do Fundo de Pensão Norueguês, investigando como o procedimento epistêmico adotado pelo *Government Pension Fund Global* pode orientar reformas no sistema previdenciário nacional. A pesquisa busca examinar as múltiplas dimensões da crise brasileira: fiscal, institucional e de legitimidade, contrastando-as com a governança transparente e sustentável do fundo soberano norueguês. O escândalo dos descontos indevidos no INSS de 2025, que afetou 2,1 milhões de beneficiários e gerou prejuízos superiores a seis bilhões de reais, exemplifica as consequências da ausência de governança epistêmica no sistema brasileiro. O estudo mobiliza arcabouço teórico interdisciplinar para compreender como a opacidade administrativa, a fragilidade dos mecanismos de controle e a ausência de avaliação sistemática de políticas públicas comprometem a

¹ Procurador do Estado do Amapá. Mestre em Direito pela Unichristus e Doutorando em Direito e Desenvolvimento do Estado no Centro Universitário Christus – Unichristus. E-mail: pauomaia@hotmail.com.

² Doutor e Mestre em Direito (PUC-SP). Pós-doutor em Direito (Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade de Fortaleza e Mediterranean International Centre for Human Rights Research). Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito da Unichristus. Professor no curso de graduação em Direito da FBUi. Colíder do grupo de pesquisa CNPQ “Sistema de Seguridade Social”. Procurador Federal. E-mail: andrestudart@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9681-943X>.

³ Doutoranda em Direito pela Unichristus, Mestre em Direito pela Unichristus, Pós-Graduada em Direito e Processo do Trabalho e em Direito Previdenciário pelo Centro Universitário Damásio de Jesus, Graduada em Direito pela Faculdade Luciano Feijão – FLF, Professora Universitária, Advogada, membro do grupo de pesquisa Sistema de Seguridade Social, email: sabrinnalima_@hotmail.com.

sustentabilidade e legitimidade da seguridade social. O modelo norueguês demonstra que é possível conciliar responsabilidade fiscal com proteção social adequada por meio de procedimentos decisórios fundamentados em evidências técnicas, critérios éticos explícitos e prestação de contas contínua. As propostas de reforma incluem criação de comitês técnicos independentes, implementação de transparência radical, modernização tecnológica, estabelecimento de regra fiscal responsável e educação previdenciária sistemática, visando reconstruir a confiança pública e assegurar equidade intergeracional no sistema brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Seguridade social. Governança epistêmica. Fundo soberano norueguês. Legitimidade democrática. Transparência pública.

ABSTRACT

This article presents a comparative analysis of the management models of the Brazilian social security system and the Norwegian Pension Fund, investigating how the epistemic procedure adopted by the Government Pension Fund Global (GPGF) can guide reforms in Brazil's national social security system. The research seeks to examine the multiple dimensions of Brazil's crisis—fiscal, institutional, and legitimacy—contrasting them with the transparent and sustainable governance of the Norwegian sovereign fund. The 2025 scandal involving undue INSS deductions, which affected 2.1 million beneficiaries and caused losses exceeding six billion reais, exemplifies the consequences of the absence of epistemic governance in the Brazilian system. The study mobilizes an interdisciplinary theoretical framework to understand how administrative opacity, weak control mechanisms, and the lack of systematic policy evaluation undermine the sustainability and legitimacy of social security. The Norwegian model demonstrates that it is possible to reconcile fiscal responsibility with adequate social protection through decision-making procedures grounded in technical evidence, explicit ethical criteria, and continuous accountability. The proposed reforms include the creation of independent technical committees, implementation of radical transparency, technological modernization, establishment of responsible fiscal rules, and systematic social security education—aiming to rebuild public trust and ensure intergenerational equity in the Brazilian system.

KEYWORDS: Social Security; Public Governance; Norwegian Sovereign Wealth Fund; Fiscal Sustainability; Transparency; Public Administration Epistemology; Intergenerational Equity.

1. INTRODUÇÃO

A seguridade social constitui um dos alicerces fundamentais do Estado democrático de direito contemporâneo, representando o conjunto de políticas

públicas destinadas a garantir proteção social aos cidadãos contra riscos relacionados à velhice, doença, invalidez e vulnerabilidade socioeconômica.

No contexto brasileiro, o sistema de seguridade social estabelecido pela Constituição Federal de 1988 enfrenta uma crise multidimensional que transcende os aspectos meramente fiscais, configurando-se como uma crise de legitimidade, governança e sustentabilidade intergeracional que compromete a própria coesão social do país. Observa-se um sentimento generalizado de incerteza e insegurança, tanto no que diz respeito ao potencial emancipador da assistência social quanto à capacidade do sistema previdenciário de prover amparo adequado aos cidadãos que deixaram de participar ativamente da esfera econômica.

Os dados oficiais revelam um cenário preocupante: segundo o Tesouro Nacional (BRASIL, 2017), as despesas previdenciárias crescem sistematicamente, em ritmo superior ao das receitas, desde 2007, gerando desequilíbrios estruturais que pressionam o orçamento federal. Em 2024, o déficit primário do governo federal atingiu R\$ 22,404 bilhões apenas no mês de agosto, acumulando aproximadamente R\$ 100 bilhões nos primeiros oito meses do ano (BRASIL, 2024). Esses números, contudo, representam apenas a dimensão quantitativa de uma crise mais profunda: o esgarçamento do pacto social intergeracional e a erosão da confiança pública nas instituições previdenciárias e securitárias.

Em contraste com o cenário brasileiro, a experiência norueguesa com o *Government Pension Fund Global* (GPF) oferece um paradigma alternativo de gestão da seguridade social. Estabelecido em 1990, o fundo soberano norueguês tornou-se referência mundial em governança ética, transparência e compromisso intergeracional, incorporando o que pode ser caracterizado como um procedimento epistêmico autêntico, um processo decisório fundamentado em conhecimento técnico, consenso social e transparência pública (CLARK; MONK, 2010). Através dessa arquitetura institucional, a Noruega conseguiu transformar receitas finitas provenientes da exploração petrolífera em patrimônio duradouro, capaz de financiar a previdência social sem comprometer as gerações futuras (HALVORSEN, 2014).

O presente artigo tem como objetivo central analisar comparativamente os modelos brasileiro e norueguês de gestão da seguridade social, investigando como o procedimento epistêmico adotado pela Noruega pode oferecer diretrizes relevantes para a reforma do sistema previdenciário brasileiro. Para fundamentar essa análise, mobilizam-se contribuições teóricas diversas: a concepção de transparência como dimensão da liberdade em Amartya Sen (2000); a análise dos custos dos direitos desenvolvida por Cass Sunstein e Stephen Holmes (1999); a metáfora do "balde furado" proposta por Arthur Okun (1975); a teoria das instituições inclusivas e extrativistas de Acemoglu e Robinson (2012); as reflexões sobre legitimidade democrática de Pierre Rosanvallon (1998); o procedimentalismo epistêmico de David Eastlund (2008) e a compreensão da boa administração como direito fundamental elaborada por Juarez Freitas (2019).

A relevância desta investigação evidencia-se particularmente diante do escândalo dos descontos indevidos no INSS revelado em 2025, que afetou mais de 2,1 milhões de beneficiários e gerou prejuízos superiores a R\$ 6 bilhões, conforme divulgação do Relatório de Avaliação da Auditoria da CGU (2024). Este caso exemplifica as consequências da ausência de governança epistêmica na seguridade social brasileira, demonstrando como a falta de transparência, controle e fundamentação técnica nas decisões administrativas compromete tanto a eficiência quanto a legitimidade da seguridade social.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. A crise estrutural da seguridade social brasileira

A análise da seguridade social brasileira revela uma crise que transcende a dimensão fiscal, configurando-se como um problema sistêmico que articula aspectos institucionais, políticos e de confiança social. O sistema estabelecido pela Constituição Federal de 1988, fundamentado nos princípios da universalidade da cobertura e da solidariedade intergeracional, enfrenta atualmente um quadro de desequilíbrio financeiro crônico, fragilidade administrativa e progressiva perda de legitimidade pública.

Os relatórios do Tesouro Nacional (BRASIL, 2017) demonstram que, desde 2007, observa-se um crescimento sistemático das despesas com benefícios previdenciários em proporção superior ao incremento das receitas contributivas. Mesmo após a implementação da Reforma da Previdência através da Emenda Constitucional n.º 103/2019, as medidas adotadas revelaram-se insuficientes para reverter a trajetória deficitária do sistema. O resultado primário negativo de R\$ 22,404 bilhões registrado em agosto de 2024 evidencia que a previdência social responde pela parcela mais significativa do desequilíbrio fiscal do governo federal (BRASIL, 2024).

Paralelamente ao desequilíbrio financeiro, o sistema padece de ineficiências crônicas na gestão dos recursos públicos. O Tribunal de Contas da União (2025) identificou inconsistências graves nos cadastros de segurados, ausência de cruzamento sistemático de dados e falhas recorrentes na verificação de vínculos empregatícios, fatores que possibilitam a manutenção de benefícios pagos indevidamente. Estudo conduzido pela Controladoria-Geral da União (CGU, 2024) revelou que fraudes, acumulações irregulares de benefícios e concessões sem documentação adequada geram significativos prejuízos ao erário público anualmente.

A dimensão demográfica agrava muito o cenário. As projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024) indicam que até 2040 o número de idosos acima de 65 anos dobrará, enquanto a taxa de fecundidade permanecerá em trajetória descendente. Essa dinâmica demográfica implica uma redução progressiva da razão entre contribuintes ativos e beneficiários, configurando um desequilíbrio atuarial clássico que pressiona a sustentabilidade do sistema.

No plano institucional, a crise é intensificada pela ausência de mecanismos permanentes de avaliação de impacto das políticas públicas. Estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontam que, embora o monitoramento e a avaliação tenham avançado nas últimas décadas, grande parte dos programas sociais federais ainda carece de sistemas consolidados de acompanhamento e mensuração de resultados (IPEA, 2023). Essa lacuna

institucional significa que o Estado brasileiro frequentemente implementa políticas e concede benefícios sem mensurar de forma sistemática seus efeitos sobre a redução da pobreza, a diminuição das desigualdades ou a sustentabilidade fiscal de longo prazo.

Conforme destaca Antônio Lassance (2025), muitos programas públicos nascem sem estrutura adequada para o monitoramento e a avaliação, o que fragiliza a capacidade do governo de corrigir distorções, aprimorar resultados e legitimar o uso dos recursos públicos.

A análise de Amartya Sen (2000) sobre desenvolvimento e liberdade oferece uma perspectiva esclarecedora sobre essa problemática. Para Sen, a transparência constitui uma liberdade instrumental fundamental, pois sua ausência impede que os cidadãos participem de modo informado do debate público e exerçam controle social sobre as políticas governamentais. No contexto brasileiro, essa opacidade manifesta-se tanto na indisponibilidade de relatórios acessíveis sobre o desempenho da seguridade quanto na complexidade burocrática que distancia o cidadão comum dos mecanismos de controle social.

A percepção generalizada de injustiça distributiva agrava ainda mais a crise de legitimidade do sistema. Enquanto determinados grupos mantêm acesso a regimes especiais com benefícios desproporcionais às suas contribuições, a maior parte da população enfrenta insegurança jurídica e morosidade administrativa para obter direitos básicos. Essa assimetria estrutural entre, por exemplo, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), bem como a ausência do que Keiti da Rocha Gomes (Ipea, 2025) destaca como o óbvio: a análise *ex ante* da política pública assistencialista e previdenciária, gera o que Pierre Rosanvallon (1998) denomina déficit de legitimidade democrática, corroendo a confiança social e reforçando o sentimento de descrédito nas instituições públicas.

Conforme explica Cardoso Junior (2001, p. 43):

Para Rosanvallon, a natureza da crise do Estado-providência é antes de fundo político e sócio-cultural que econômico. Em outras palavras, tendo em perspectiva a situação particular da França em princípios dos anos 80, ainda que reconheça na crise fiscal uma das formas de manifestação econômica da crise social, afirma que ela tem

por substrato último muito mais um colapso dos compromissos sociais e políticos assumidos ao longo do século XX que fundamentos econômicos intransponíveis.

Não se nega, portanto, a dimensão fiscal da crise. No entanto, desde a década de 1980, renomados doutrinadores têm advertido para a importância do planejamento adequado e da avaliação de resultados como condições indispensáveis para o fortalecimento da *accountability* na gestão pública e para a otimização dos recursos escassos.

Nesse sentido, Antonio Lassance (Ipea, 2025), ao lançar o livro *Como Construir Políticas Públicas, Programas e Projetos Prontos para o Monitoramento e a Avaliação? Um Guia Prático de Análise Ex Ante*, recorre a uma metáfora elucidativa:

Tudo o que a gente faz antes, quando pensa duas vezes antes de agir, já é ex ante. É o primeiro passo na direção certa. Depois, quando começamos a implementar, monitoramos se a árvore cresce forte, se precisa de adubo ou de poda. Até a tesoura orçamentária entra nesse processo, não para cortar o essencial, mas para fortalecer a política.

Planejar adequadamente a implementação das políticas e submetê-las a avaliação contínua significa, em última instância, maximizar o uso dos recursos públicos, fortalecendo a eficiência administrativa, a legitimidade democrática e a sustentabilidade institucional do Estado brasileiro.

2.2. O escândalo dos descontos indevidos: expressão da crise de governança

O escândalo dos descontos indevidos em benefícios previdenciários, tornado público em 2025, exemplifica de forma paradigmática as falhas sistêmicas de governança que caracterizam a seguridade social brasileira. A descoberta de que milhões de aposentados e pensionistas foram vítimas de descontos não autorizados em seus proventos, vinculados a associações e entidades das quais jamais solicitaram filiação, revelou vulnerabilidades estruturais no sistema de controle e fiscalização do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Os dados oficiais da Controladoria-Geral da União (CGU, 2024) indicam que mais de 2,1 milhões de beneficiários foram afetados, com prejuízos

totais podendo chegar a R\$ 6,3 bilhões. A investigação conduzida pela CGU (2025) resultou na instauração de quarenta processos de responsabilização administrativa contra associações e instituições financeiras, revelando um esquema sistemático de conluio entre entidades de fachada e correspondentes bancários credenciados para explorar vulnerabilidades do sistema previdenciário.

O episódio evidencia a ausência do que David Estlund (2008) denomina de *epistemic proceduralism* ou procedimentalismo epistêmico, um processo decisório que combine conhecimento técnico, transparência e legitimidade democrática (confiança social). No modelo brasileiro atual, as decisões administrativas são frequentemente tomadas em ambiente de assimetria informacional⁴, sem planejamento prévio adequado e fragilidade dos mecanismos de controle interno. O Tribunal de Contas da União (2025), em 2023, já tinha constatado que o INSS carece de infraestrutura tecnológica integrada capaz de verificar automaticamente a legitimidade de consignações e descontos, permitindo que fraudes se perpetuem por longos períodos sem detecção.

A dimensão ética do escândalo assume particular gravidade quando se considera o perfil socioeconômico das vítimas. Grande parte dos aposentados afetados é composta por idosos de baixa renda, com limitado grau de escolaridade e dependência exclusiva do benefício previdenciário para sua subsistência. A exploração sistemática dessa vulnerabilidade configura violação do que Juarez Freitas (2014, p. 10) caracteriza como direito fundamental à boa administração pública.

Uma Administração Pública desprovida de confiabilidade compromete o sentimento de confiança recíproca entre Estado e sociedade, afetando diretamente a estabilidade do sistema democrático.

⁴ A assimetria informacional ocorre quando uma das partes envolvidas em uma relação contratual, econômica ou institucional, possui mais ou melhores informações do que a outra, o que compromete a transparência e pode gerar decisões ineficientes ou injustas. No setor público, essa assimetria enfraquece o controle social e facilita condutas oportunistas, pois o cidadão não dispõe dos mesmos dados que o gestor ou o contratado. Já nos mercados, leva a falhas como a seleção adversa e o risco moral, descritas na teoria econômica da informação. AKERLOF, George A. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. Quarterly Journal of Economics, v. 84, n. 3, p. 488–500, 1970.

Sob a perspectiva organizacional, o escândalo ilustra de forma paradigmática a operação do que Acemoglu e Robinson (2012) classificam como instituições extrativistas. Os autores explicam a natureza sistêmica desse fenômeno:

Há uma forte sinergia entre as instituições econômicas e políticas. As instituições políticas extrativistas concentram poder nas mãos de uma pequena elite e impõem poucas restrições ao exercício de seu poder. As instituições econômicas são então, em geral, estruturadas por essa elite, de modo a extorquir recursos do restante da sociedade. As instituições econômicas extrativistas, assim, naturalmente acompanham suas congêneres políticas. Com efeito, sua sobrevivência será inerentemente dependente de instituições políticas extrativistas. As instituições políticas inclusivas tenderiam a erradicar as instituições econômicas que expropriam recursos da maioria, erguem barreiras alfandegárias e suprimem o funcionamento dos mercados de modo que apenas uns poucos deles se beneficiem. (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012, p. 86)

O caso dos descontos indevidos no INSS exemplifica precisamente essa sinergia perversa entre instituições políticas e econômicas extrativistas. Os mecanismos de consignação, originalmente criados para facilitar o acesso dos aposentados a serviços essenciais, foram capturados por uma rede articulada de associações fraudulentas e intermediários financeiros que, aproveitando-se da fragilidade dos controles institucionais, converteram um instrumento de inclusão social em mecanismo de extorsão sistemática. A tolerância ou omissão das autoridades responsáveis pela fiscalização revela como as instituições políticas extrativistas sustentam e perpetuam práticas econômicas predatórias.

Quando o Estado falha em proteger os cidadãos mais vulneráveis e permite que grupos organizados se apropriem de recursos que deveriam garantir dignidade na velhice, evidencia-se o funcionamento de um sistema que, conforme teorizado por Acemoglu e Robinson, opera em benefício de minorias organizadas em detrimento do interesse coletivo. A ausência de mecanismos efetivos de controle, a impunidade dos responsáveis e a demora na correção das falhas demonstram que as instituições políticas carecem do caráter inclusivo necessário para erradicar práticas extrativistas. Consequentemente, o Estado perde sua legitimidade como garantidor de direitos e passa a funcionar como facilitador involuntário (ou voluntário) da exploração dos mais vulneráveis, perpetuando um ciclo vicioso de extração de recursos e erosão da confiança pública.

A análise do escândalo à luz da teoria do "balde furado" proposta por Arthur Okun (1975) revela como a ausência de governança adequada na seguridade social brasileira converte direitos sociais em desperdício de recursos. O sistema de consignações transformou-se em mecanismo de drenagem de recursos devido à falta de controles efetivos, configurando literalmente um "furo no balde" da seguridade social.

2.3. Fundamentos teóricos: legitimidade, eficiência e justiça social

A compreensão aprofundada da crise da seguridade social brasileira requer a mobilização de um arcabouço teórico capaz de articular suas múltiplas dimensões, éticas, econômicas e institucionais. As contribuições teóricas de diversos autores oferecem instrumentos conceituais fundamentais para analisar o problema e propor alternativas de reforma institucional.

Amartya Sen (2000), em sua obra "Desenvolvimento como Liberdade", propõe uma concepção ampliada de justiça social na qual o desenvolvimento transcende o crescimento econômico para abranger a expansão das capacidades humanas, ou seja, expansão das possibilidades reais de as pessoas viverem vidas que valorizam. Nessa perspectiva, a transparência emerge como liberdade instrumental fundamental, pois sociedades transparentes reduzem a corrupção, fortalecem a confiança institucional e permitem que as políticas públicas sejam submetidas ao escrutínio social. A opacidade que caracteriza a gestão da seguridade social brasileira compromete, portanto, a própria liberdade substantiva dos cidadãos, reduzindo-os à condição de sujeitos passivos incapazes de exercer controle democrático sobre as instituições.

Cass Sunstein e Stephen Holmes (1999), em "O Custo dos Direitos: Por que a Liberdade Depende dos Impostos", demonstram que todos os direitos, sejam civis, políticos ou sociais, exigem recursos financeiros e institucionais para sua efetivação. Os autores argumentam que não existem direitos "gratuitos", pois mesmo direitos considerados negativos, como a propriedade privada ou a segurança pessoal, dependem de aparato estatal custoso para sua garantia. Essa perspectiva é particularmente relevante para o caso brasileiro, onde a criação de

benefícios sociais frequentemente ocorre sem estudos adequados de impacto fiscal ou atuarial, gerando expectativas que o Estado não consegue sustentar no longo prazo.

A teoria do "balde furado" desenvolvida por Arthur Okun (1975) em *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff* oferece uma metáfora poderosa para compreender as ineficiências do sistema redistributivo. Okun argumenta que a transferência de recursos dos mais ricos para os mais pobres inevitavelmente envolve perdas no processo, como se o Estado utilizasse um recipiente perfurado para transportar água. No contexto brasileiro, essa metáfora adquire concretude dramática: programas sobrepostos como bolsa família e pé de meia (ambos vinculados a permanência escolar), ausência de auditorias sistemáticas e falta de transparência transformam o sistema de seguridade em um mecanismo que desperdiça recursos sem promover emancipação social efetiva.

Pierre Rosanvallon (1998), em "A Nova Questão Social", analisa as transformações do Estado de Bem-Estar Social no contexto pós-fordista. Para o autor, a legitimidade democrática das políticas sociais transcende a dimensão procedimental, dependendo fundamentalmente da percepção de equidade e reciprocidade (valor moral social aplicado). No Brasil, a coexistência de regimes previdenciários privilegiados com uma massa de beneficiários em situação precária gera o que Rosanvallon denomina "déficit de legitimidade", erosão da confiança que compromete a própria coesão social.

O sistema previdenciário brasileiro apresenta características marcadamente "extrativistas": concessão de benefícios com viés político clientelista, manutenção de regimes especiais injustificáveis e tolerância com fraudes sistemáticas demonstram que o Estado frequentemente atua como instrumento de apropriação privada de recursos públicos, e não como guardião do interesse coletivo.

David Estlund, em sua obra *Democratic Authority*, ao propor o conceito de procedimentalismo epistêmico, define requisitos mínimos para assegurar a legitimidade (do agir administrativo) e a autoridade (imperatividade) no sistema democrático representativo. O *epistemic proceduralism*, desenvolvido por Eastlund

(2008), é uma abordagem normativa que busca estabelecer uma teoria epistêmica da democracia. Seu objetivo é mostrar que a legitimidade das decisões e a autoridade democrática se baseiam em algo que vai além da mera justiça dos procedimentos, mas também no sentimento de confiança recíproca entre Estado e sociedade.

Sob a lógica da confiança, o cidadão reconhece que o Poder Público atua orientado pelo propósito de realizar as melhores escolhas possíveis em prol do interesse coletivo, o que, por sua vez, desperta uma obrigação moral de obediência fundada não apenas no temor da coerção, mas na convicção de que as decisões administrativas são fruto de um processo racional, ético e comprometido com o bem comum.

Uma Administração Pública desprovida de confiabilidade compromete o sentimento de confiança recíproca entre Estado e sociedade, afetando diretamente a estabilidade do sistema democrático. Quando o poder público deixa de se empenhar na adoção das melhores práticas e na realização de escolhas pautadas pela racionalidade e pela ética, suas decisões perdem legitimidade e deixam de inspirar respeito e adesão espontânea. Nessa circunstância, enfraquece-se o dever moral de obediência, pois as decisões administrativas já não são percebidas como resultado de um processo racional, transparente e comprometido com o bem comum, mas como expressões arbitrárias de poder, dissociadas dos princípios que fundamentam a boa governança e a autoridade legítima.

2.4. O modelo norueguês: governança epistêmica e sustentabilidade intergeracional

O *Government Pension Fund Global* (GPFG) da Noruega representa uma das expressões mais sofisticadas de governança pública contemporânea, oferecendo um paradigma alternativo para a gestão da seguridade social. Estabelecido em 1990 com o propósito de transformar receitas petrolíferas finitas em patrimônio intergeracional duradouro, o fundo distingue-se pela combinação harmoniosa entre racionalidade técnica (as decisões de investimento são de

responsabilidade do Banco Central Norueguês), ética normativa (decisões pautadas por um valor moral coletivo do Conselho Ético Independente) e deliberação pública informada (transparência máxima e pressão social ativa), configuração que pode ser caracterizada como um procedimento epistêmico autêntico (EKELI, 2010, p.107).

A estrutura institucional do GPFG revela compromisso com a sustentabilidade de longo prazo. Administrado pelo Banco Central da Noruega (Norges Bank) sob supervisão do Ministério das Finanças e do Parlamento (Storting), o fundo opera segundo a "Regra de Ouro" fiscal (ÖZGÜL, 2019), que limita o uso anual a aproximadamente 3% do rendimento esperado, preservando o capital principal para as gerações futuras (NBIM, 2023). Essa regra traduz em termos operacionais o princípio ético da justiça intergeracional, reconhecendo que o usufruto presente não pode comprometer o bem-estar futuro.

A dimensão normativa do modelo norueguês manifesta-se através do Conselho de Ética (Ethics Council), estabelecido em 2004, responsável por definir critérios de exclusão de investimentos incompatíveis com os valores sociais noruegueses. O Conselho opera com base em diretrizes internacionais como o Pacto Global da ONU, as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais e os Princípios para Investimento Responsável (PRI). Empresas envolvidas em corrupção, violações de direitos humanos, danos ambientais graves ou produção de armas nucleares são sistematicamente excluídas do portfólio, demonstrando que a rentabilidade financeira não pode dissociar-se da responsabilidade moral (HALVORSEN, 2014).

A dimensão técnica do procedimento epistêmico norueguês caracteriza-se pela fundamentação empírica rigorosa de todas as decisões de investimento. O fundo adota modelagens sofisticadas de risco de longo prazo, projeções atuariais e análises de cenários globais, implementando uma política de diversificação ampla que abrange mais de 70 países e aproximadamente 1,5% de todas as ações listadas mundialmente (NBIM, 2023). Cada decisão é documentada, justificada e disponibilizada publicamente, criando uma cultura de rastreabilidade decisória que constitui antídoto eficaz contra a arbitrariedade administrativa.

A incorporação sistemática de critérios ESG (Environmental, Social and Governance) exemplifica a integração entre racionalidade técnica e compromisso ético. Em 2022, o GPFG desinvestiu de 74 empresas por riscos climáticos e práticas ambientais inadequadas, demonstrando que considerações não financeiras são incorporadas ao processo decisório não apenas por imperativo moral, mas também como estratégia de mitigação de riscos de longo prazo (NBIM, 2023).

A dimensão democrática completa o tripé do procedimento epistêmico. O Parlamento norueguês supervisiona o fundo por meio de comissões permanentes e audiências públicas regulares. Todos os relatórios de investimentos, decisões de exclusão e orientações estratégicas são divulgados em linguagem acessível no portal do Norges Bank Investment Management, permitindo que qualquer⁵ cidadão acompanhe e compreenda a gestão dos recursos públicos. Essa transparência radical transforma o GPFG em espaço público de deliberação informada, onde a racionalidade técnica submete-se continuamente ao crivo democrático.

Clark e Monk (2010) argumentam que o sucesso do modelo norueguês decorre precisamente dessa arquitetura institucional que combina competência técnica com legitimidade democrática. O fundo não é apenas um instrumento financeiro eficiente, mas uma expressão concreta do contrato social norueguês, materializando valores coletivos de equidade, sustentabilidade e responsabilidade intergeracional.

O contrato social em questão manifesta-se de forma clara na conduta pública norueguesa, que espelha o valor moral das decisões e percepções coletivas acerca da riqueza proveniente do petróleo. Diversos observadores apontam que muitos políticos na Noruega tendem a encarar essa riqueza como incompatível

⁵ A divulgação das informações em linguagem acessível expressa o reconhecimento do modesto valor epistêmico das decisões democráticas, isto é, a consciência de que nenhum grupo ou indivíduo detém o monopólio da razão pública. Essa transparência linguística atua como mecanismo de contenção da tirania dos sábios, impedindo que o conhecimento técnico se converta em instrumento de dominação burocrática. Ao tornar compreensíveis os fundamentos das decisões, o Estado amplia o campo da participação popular informada, fortalecendo a legitimidade democrática e assegurando que o processo deliberativo se mantenha aberto, inclusivo e intelectualmente honesto.

com os valores tradicionais do país, fundados na equidade e no igualitarismo, razão pela qual consideram necessária uma postura ética mais elevada para conferir legitimidade a essa nova fonte de prosperidade nacional. (VASUVEDA, 2020, p.8/9)

Some observers noted that many politicians in Norway tend to view the recently found oil wealth as antithetical to the traditional Norwegian values of equity and egalitarianism, thus necessitating a higher moral ground to make this Walt seem more legitimate. As one observer described it, —a responsible investment strategy allows the politicians in Norway to sleep well at night.

O conjunto dessas características: ética normativa, racionalidade técnica (gestão de risco e diversificação, ESG), e transparência democrática radical, define o GPFPG como o expoente do “procedimento epistêmico autêntico” na gestão da riqueza soberana (GARNERO, 2012) (ÖZGÜL, 2019) (CAMBRIDGE, 2024).

A comparação com o caso brasileiro revela contrastes marcantes. Enquanto o GPFPG opera com transparência radical publicando detalhadamente todas as transações e decisões, o sistema previdenciário brasileiro caracteriza-se pela opacidade informacional. Enquanto o modelo norueguês baseia decisões em estudos técnicos rigorosos e projeções de longo prazo, as políticas previdenciárias brasileiras frequentemente resultam de negociações políticas imediatistas sem fundamentação atuarial adequada (Ipea, 2025). Enquanto a Noruega construiu consenso social sobre a necessidade de preservar recursos para gerações futuras, o Brasil mantém um sistema fragmentado que privilegia grupos específicos em detrimento da sustentabilidade coletiva.

A “Boa Administração Pública” deve internalizar o procedimento epistêmico como instrumento de legitimação das decisões estatais e de fortalecimento da autoridade pública. Tal procedimento, ao basear-se em evidências, racionalidade deliberativa (uma espécie de consenso entre sociedade e estado) e transparência, contribui para construir um sentimento de confiança recíproca entre Estado e sociedade. Sob essa lógica, o cidadão reconhece que o Poder Público atua orientado pelo propósito de realizar as melhores escolhas possíveis em prol do interesse coletivo, o que, por sua vez, desperta uma obrigação moral de obediência fundada não no temor da coerção, mas na

convicção de que as decisões administrativas são fruto de um processo racional, ético e comprometido com o bem comum.

Nas palavras de Juarez de Freitas (2014, p. 10) "Confiança é crucial. Logo, o ambiente administrativo tem de ser habilmente redesenhado para se tornar eficiente, eficaz, transparente, aberto, dialógico. Numa palavra: confiável".

Uma Administração Pública desprovida de confiabilidade compromete o sentimento de confiança recíproca entre Estado e sociedade, afetando diretamente a estabilidade do sistema democrático. Quando o poder público deixa de se empenhar na adoção das melhores práticas e na realização de escolhas pautadas pela racionalidade e pela ética, suas decisões perdem legitimidade e deixam de inspirar respeito e adesão espontânea. Nessa circunstância, enfraquece-se o dever moral de obediência, pois as decisões administrativas já não são percebidas como resultado de um processo racional, transparente e comprometido com o bem comum, mas como expressões arbitrárias de poder, dissociadas dos princípios que fundamentam a boa governança e a autoridade legítima.

2.5 PROPOSTAS PARA UMA REFORMA EPISTÊMICA DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

A análise comparativa entre os modelos brasileiro e norueguês sugere que a superação da crise da seguridade social brasileira exige mais do que ajustes fiscais ou reformas paramétricas. Torna-se necessária uma reconstrução moral e institucional fundamentada em princípios epistêmicos, éticos e democráticos capazes de restaurar a legitimidade e garantir a sustentabilidade do sistema.

A primeira dimensão dessa reforma envolve a criação de comitês técnicos interdisciplinares permanentes, compostos por especialistas em economia, direito, atuária, demografia, políticas públicas, empresas e trabalhadores. Esses comitês teriam a responsabilidade de fundamentar tecnicamente todas as decisões relevantes sobre benefícios, contribuições e investimentos, produzindo estudos de impacto *ex ante* e avaliações de resultado *ex post*. Seguindo o modelo do Conselho de Ética norueguês, esses órgãos operariam

com independência funcional, submetendo suas recomendações ao escrutínio público antes da implementação (VASUDEVA, 2020).

A segunda dimensão refere-se à implementação de mecanismos de transparência radical. Todos os dados sobre arrecadação, concessão de benefícios, custos administrativos e projeções atuariais devem ser disponibilizados em formato aberto e linguagem acessível. A criação de um portal unificado de transparência previdenciária, nos moldes do NBIM norueguês, permitiria que qualquer cidadão acompanhasse em tempo real a situação do sistema, fortalecendo o controle social e reduzindo oportunidades de fraude.

A terceira dimensão contempla o estabelecimento de critérios éticos explícitos para a gestão da seguridade social. Isso implica definir princípios normativos claros sobre equidade intergeracional, sustentabilidade fiscal e justiça distributiva, submetendo todas as políticas a esses critérios. A adoção de uma "regra de ouro" brasileira, limitando a expansão de benefícios à capacidade contributiva de longo prazo, representaria compromisso concreto com as gerações futuras.

A quarta dimensão envolve a modernização tecnológica e integração de sistemas. A implementação de plataformas digitais integradas, com cruzamento automático de dados e verificação em tempo real de elegibilidade, reduziria drasticamente as oportunidades de fraude. Tecnologias como *blockchain* poderiam garantir a imutabilidade de registros e a rastreabilidade de todas as transações, criando um ambiente de confiança digital.

A quinta dimensão refere-se ao fortalecimento dos mecanismos de *accountability* e responsabilização. A criação de uma auditoria independente de supervisão previdenciária, com mandatos fixos e proteção contra interferência política, asseguraria continuidade e consistência na aplicação de critérios técnicos. Esse grupo de trabalho seria responsável por auditorias regulares, investigação de irregularidades e publicação de relatórios periódicos sobre o desempenho do sistema.

A sexta dimensão contempla a educação previdenciária e o engajamento cívico. Programas sistemáticos de educação financeira e previdenciária nas escolas

e universidades contribuiriam para formar cidadãos capazes de compreender e participar ativamente do debate sobre seguridade social. A realização de consultas públicas e audiências participativas sobre mudanças no sistema fortaleceria a legitimidade democrática das reformas.

A implementação dessas propostas enfrentará resistências significativas. Grupos beneficiados pelo *status quo* mobilizarão recursos políticos e midiáticos para bloquear mudanças. A cultura política brasileira, historicamente marcada por patrimonialismo e clientelismo representa obstáculo adicional à construção de instituições verdadeiramente inclusivas. Contudo, a gravidade da crise atual e o exemplo bem-sucedido de países como a Noruega demonstram que a transformação é não apenas necessária, mas possível.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida neste estudo evidencia que a crise da seguridade social brasileira transcende a dimensão fiscal para configurar-se como uma crise profunda de legitimidade, governança e sustentabilidade intergeracional. O contraste com o modelo norueguês do *Government Pension Fund Global* revela que alternativas institucionais baseadas em procedimentos epistêmicos autênticos não apenas existem, mas demonstram eficácia comprovada na conciliação entre justiça social e responsabilidade fiscal.

O escândalo dos descontos indevidos no INSS, que afetou milhões de aposentados vulneráveis, exemplifica as consequências dramáticas da ausência de governança epistêmica no sistema previdenciário brasileiro. A exploração sistemática dos mais frágeis, facilitada por falhas estruturais de controle e transparência, evidencia o colapso do que Juarez Freitas denomina direito fundamental à boa administração pública. Mais do que um episódio isolado de má gestão, o escândalo revela a operação de instituições extrativistas que perpetuam desigualdades e comprometem o desenvolvimento sustentável.

As contribuições teóricas mobilizadas neste estudo convergem para a necessidade de uma reforma que transcenda ajustes técnicos ou financeiros. É necessário instaurar uma nova racionalidade institucional, em que a transparência

seja compreendida como condição da liberdade e da legitimidade democrática, capaz de restaurar a confiança social e assegurar que os direitos sociais sejam sustentados por uma estrutura administrativa sólida. A justiça social, nesse contexto, depende de processos decisórios baseados em evidências e guiados por critérios éticos, garantindo que as escolhas públicas produzam resultados efetivos e sustentáveis. Políticas desprovidas de base empírica e planejamento tornam-se promessas ilusórias, agravando desigualdades e fragilizando o contrato social. Somente ao conciliar eficiência, equidade e responsabilidade moral será possível reverter o atual quadro de descrédito e reconstruir um sistema de proteção social que una justiça procedimental e qualidade decisória.

O modelo norueguês oferece demonstração prática de como esses princípios teóricos podem materializar-se em arranjos institucionais concretos. A combinação entre rigor técnico na tomada de decisões, compromisso ético com valores sociais e transparência radical na prestação de contas criou um sistema que goza de elevada legitimidade pública e demonstra sustentabilidade comprovada. A "Regra de Ouro" fiscal, o Conselho de Ética e os mecanismos de *accountability* democrática do GPFG constituem inovações institucionais que merecem consideração cuidadosa no contexto brasileiro.

As propostas de reforma apresentadas, a criação de comitês técnicos interdisciplinares, implementação de transparência radical, estabelecimento de critérios éticos explícitos, modernização tecnológica, fortalecimento do *accountability* e promoção da educação previdenciária, representam agenda ambiciosa, mas necessária para a reconstrução da seguridade social brasileira sobre bases epistêmicas sólidas. Essas medidas não constituem panaceia, mas oferecem caminho consistente para superar o atual quadro de crise e deslegitimação.

A viabilidade política dessas reformas permanece questão em aberto. As resistências de grupos beneficiados pelo *status quo*, a inércia institucional e a cultura política patrimonialista representam obstáculos consideráveis. Entretanto, a insustentabilidade do modelo atual e o crescente descrédito público no sistema previdenciário criam janela de oportunidade para mudanças estruturais. A mobilização de evidências comparativas, como o caso norueguês, pode contribuir

para qualificar o debate público e construir consensos sobre a necessidade de reforma.

Em última análise, a reconstrução da seguridade social brasileira sobre fundamentos epistêmicos representa imperativo ético e político inadiável. Trata-se de restaurar o contrato social intergeracional, devolver credibilidade às instituições públicas e assegurar que a proteção social cumpra sua função emancipatória, e não meramente assistencialista. A experiência norueguesa demonstra que é possível construir sistemas previdenciários que combinem eficiência econômica, justiça social e legitimidade democrática. O desafio brasileiro consiste em adaptar essas lições ao contexto nacional, superando deficiências históricas e construindo instituições verdadeiramente inclusivas.

A alternativa à reforma epistêmica é a perpetuação de um sistema que desperdiça recursos, perpetua desigualdades e compromete o futuro das próximas gerações. Diante dessa escolha, a adoção de procedimentos epistêmicos autênticos na gestão da seguridade social emerge não como opção, mas como necessidade histórica para a consolidação de uma sociedade mais justa, transparente e sustentável.

4. REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Aspectos Fiscais da Seguridade Social no Brasil**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/importacao-arquivos/Relat-C3-B3rio-20de-20Previdencia-20corrigido.pdf>. Acesso em: 22 set. 2025.

_____. Ministério da Fazenda. **Resultado do Tesouro Nacional**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, v. 30, n. 8, ago. 2024. Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/50525>. Acesso em: 8 out. 2025.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 1506/2025**. Relator Bruno Dantas. Processo 035.131/2023-3. Brasília, 2025. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS>

[-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=890813](#). Acesso em: 8 out. 2025.

CAMBRIDGE. **Encargos previdenciários no Fundo Soberano da Noruega: critérios de investimento, responsabilidade social e ambiental**. Cambridge, MA: SciSpace, 2024. Disponível em: <https://scispace.com/papers>. Acesso em: 9 out. 2025.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Da crise do Estado-providência à nova questão social: alcances e impasses no pensamento de Pierre Rosanvallon**. *Leituras de Economia Política*, Campinas, n. 9, p. 41–61, dez. 2001.

CLARK, Gordon L.; MONK, Ashby H. B. **The Legitimacy and Governance of Norway's Sovereign Wealth Fund: The Ethics of Global Investment**. *Environment and Planning A*, v. 42, n. 7, p. 1723–1738, 2010.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Relatório de Avaliação: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, Exercícios de 2023 e 2024**. Brasília, set. 2024. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/1675762>. Acesso em: 28 set. 2025.

_____. **CGU instaura 40 processos de responsabilização contra entidades e empresas por fraudes nos descontos associativos do INSS**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/09/cgu-instaura-40-processos-de-responsabilizacao-contra-entidades-e-empresas-por-fraudes-nos-descontos-associativos-do-inss>. Acesso em: 28 set. 2025.

EKELI, Thomas; SY, Amadou N. R. **A economia dos fundos soberanos: lições da Noruega**. In: *Recursos Naturais, Finanças e Desenvolvimento: enfrentando antigos e novos desafios*. Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional, 2010. p. 107–115.

ESTLUND, David. **Democratic Authority: a philosophical framework**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

GARNERO, Antonio Fernando Prestes. **O Fundo Soberano do Brasil: natureza jurídica, disciplina legal e aspectos fundamentais no contexto dos fundos soberanos no mundo**. 2012. Monografia (LL.M. em Direito do Mercado Financeiro e de Capitais) – Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo, 2012.

HALVORSEN, Anita Margrethe. **Ethics Guidelines and the Norwegian Sovereign Wealth Fund**. *Denver Journal of International Law & Policy*, v. 42, p. 161–190, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Projeções da População**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html>. Acesso em: 2 out. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). **Sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação: recomendações da análise ex ante de políticas públicas e de programas governamentais**. *Texto para Discussão*, n. 2858. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/3de78e12-44b8-4f66-8185-017ad7b74729/content>. Acesso em: 28 set. 2025.

_____. **Como construir políticas públicas desde a origem? Novo livro do Ipea traz guia prático de análise ex ante**. Brasília, set. 2025. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portao/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/16014-como-construir-politicas-publicas-desde-a-origem-novo-livro-do-ipea-traz-guia-pratico-de-analise-ex-ante>. Acesso em: 28 set. 2025.

LASSANCE, Antônio. **Como construir políticas públicas, programas e projetos prontos para o monitoramento e a avaliação? Um guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/9230dd47-f944-4a62-b3c6-9f1dfc09687b/download>. Acesso em: 28 set. 2025.

NORGES BANK INVESTMENT MANAGEMENT (NBIM). **The Management Mandate for the Government Pension Fund Global**. Oslo, 2023. Disponível em: <https://www.nbim.no/>. Acesso em: 30 set. 2025.

OKUN, Arthur M. **Equality and Efficiency: The Big Tradeoff**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1975.

ÖZGÜL, Hüseyin Burak. **Fundos Soberanos: o caso da Noruega**. In: *Conferência Internacional de Finanças Públicas*, 34., 2019, Antalya. *Anais*. Istambul: Universidade de Istambul, 2019. p. 241-251. DOI: 10.26650/PB/SS10.2019.001.037.

ROSANVALLON, Pierre. **A Nova Questão Social: repensando o Estado Providência**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SUNSTEIN, Cass; HOLMES, Stephen. **O Custo dos Direitos: por que a liberdade depende dos impostos.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 1999.

VASUDEVA, Vurneta. **Sovereign Wealth Funds and Corporate Social Responsibility: The Norwegian Experience.** Minneapolis: University of Minnesota, 2020.

DESENCONTROS INSTITUCIONAIS ENTRE O STF E A JUSTIÇA DO TRABALHO E AS CONSEQUÊNCIAS PARA A SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Institutional mismatches between the Brazilian supreme court (STF) and labor justice and their consequences for the sustainability of social security

Glauco Bresciani Silva¹

DOI: <https://doi.org//10.62140/GBS40>

RESUMO

Tendo como marco teórico a teoria a concepção de ativismo judicial de Elival da Silva Ramos analisa-se a relação entre a Justiça do Trabalho e o Supremo Tribunal Federal e quais as consequências para a sustentabilidade da previdência social. Neste contexto são analisados julgados nos quais foram declaradas a incompetência da Justiça do Trabalho para julgar lides nas quais é debatida a existência da relação de emprego o que tem potencial impacto para a regularidade dos vínculo empregatícios no país atingindo consequentemente o volume de arrecadação previdenciária.

PALAVRAS-CHAVE: sustentabilidade; competência; justiça do trabalho; ativismo judicial.

ABSTRACT

Grounded in Elival da Silva Ramos's conception of judicial activism, this study analyzes the institutional relationship between Brazil's Labor Justice and the Federal Supreme Court (STF), examining its implications for the sustainability of the national social security system. It explores judicial decisions in which the STF has declared the Labor Justice incompetent to adjudicate disputes concerning the existence of employment relationships. Such decisions have significant potential to affect the regularization of labor ties, which, in turn, influence the volume of social security contributions and the long-term financial balance of the system.

KEYWORDS: sustainability; jurisdiction; labor justice; judicial activism.

1. INTRODUÇÃO

¹Doutorando (bolsista Capex Proex II) e mestre em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM/SP). Especialista em Filosofia e Teoria do Direito PUC/MG. Juiz do Trabalho. Docente da EJUDD do TRT da 2ª Região. E-mail: glaucobresciani@yahoo.com.br.

O presente artigo tem por objetivo a análise da restrição da competência da Justiça do Trabalho por intermédio de decisões do Supremo Tribunal Federal, principalmente por meio de reclamações constitucionais, com o estudo de suas causas e as consequências para o regime de previdência social e sua sustentabilidade.

Para isso inicialmente serão apreciadas algumas decisões consideradas como paradigma desta perda de competência. Na sequência será analisada a teoria e concepção de ativismo judicial de Elival da Silva Ramos, as condutas da Justiça do Trabalho que poderiam ser enquadradas nesta concepção e como tais condutas foram absorvidas pelos Poderes Legislativo, Judiciário e por fim pelo Supremo Tribunal Federal.

Ao fim, serão realizadas considerações sobre os impactos da restrição de competência na sustentabilidade da seguridade social.

2. A RESTRIÇÃO DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO

Na data de 14 de abril de 2025, o Ministro do STF Gilmar Mendes determinou a suspensão nacional da tramitação de todos os processos que tratem das questões relacionadas ao Tema 1.389 da repercussão geral, até julgamento definitivo do recurso extraordinário. Estas questões são:

1) a competência da Justiça do Trabalho para julgar as causas em que se discute a fraude no contrato civil de prestação de serviços; 2) a licitude da contratação de trabalhador autônomo ou pessoa jurídica para a prestação de serviços, à luz do entendimento firmado pelo STF no julgamento da ADPF 324, que reconheceu a validade constitucional de diferentes formas de divisão do trabalho e a liberdade de organização produtiva dos cidadãos; e 3) a questão referente ao ônus da prova relacionado à alegação de fraude na contratação civil, averiguando se essa responsabilidade recai sobre o autor da reclamação trabalhista ou sobre a empresa contratante.

O Ministro Gilmar mendes em referida decisão manifestou seu descontentamento com a postura adotada pela Justiça do Trabalho nos seguintes termos:

Como já destaquei na manifestação sobre a existência de repercussão geral, parcela significativa das reclamações em tramitação nesta Corte foram ajuizadas contra decisões da Justiça do Trabalho que, em maior ou menor grau, restringiam a liberdade de organização produtiva. Esse fato se deve, em grande parte, à reiterada recusa da Justiça trabalhista em aplicar a orientação desta Suprema Corte sobre o tema. Conforme evidenciado, o descumprimento sistemático da orientação do Supremo Tribunal Federal pela Justiça do Trabalho tem contribuído para um cenário de grande insegurança jurídica, resultando na multiplicação de demandas que chegam ao STF, transformando-o, na prática, em instância revisora de decisões trabalhistas.²

Na presente data estão suspensos todos os processos nos quais um trabalhador pede a declaração de fraude em sua contratação civil e o reconhecimento de seu vínculo empregatício com determinada empresa ou pessoa física.

De todo modo, a decisão não se mostra como fato isolado, mas sim como ápice de um descontentamento com a postura hermenêutica e argumentativa da Justiça do Trabalho. Neste item, serão analisados os principais julgados que levaram ao fato extremo acima no qual estão suspensas diversas lides que envolvem a discussão sobre fraude na relação de emprego e inclusive é possível que a Justiça do Trabalho seja considerada incompetente para analisar a existência de referida fraude.

A competência é medida da função jurisdicional desempenhada pelos órgãos do Poder Judiciário. Está ligada à função típica do Poder Judiciário, sendo fundamento de sua essência e existência. É corriqueira a locução “competência é poder”.

A competência da Justiça do Trabalho é prevista no art. 114 da Constituição Federal alterado pela Emenda Constitucional n.º 45 de 2004.

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Decisão de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo: ARE 1532603. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Data de julgamento: 14 abr. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15375825805&ext=.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2025

Com a referida alteração deixou de ter fundamento subjetivo, pois a redação anterior definia sua competência em razão da pessoa dos litigantes (empregado e empregador) e passou a ter caráter objetivo baseada nas “relações de trabalho”.

Relação de trabalho é gênero no qual está inserido a relação de emprego caracterizada pela existência de subordinação, não eventualidade, alteridade, pessoalidade e onerosidade. Deste modo a partir da nova redação restou ampliada a competência da Justiça do Trabalho para julgar litígios entre as partes da relação de trabalho, conforme literalidade do dispositivo abaixo transcrito:

Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:
I as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Entretanto, já no ano de 2005, o Supremo Tribunal Federal demonstrou que sua concepção de “relação de trabalho” é mais restrita.

Neste ano foi ajuizada ação direta de inconstitucionalidade, pela Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE), com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade formal do dispositivo mencionado acima decorrente de irregularidades no trâmite na Emenda Constitucional 45/2004 (art. 60, § 2º, da Constituição Federal de 1988). Alegou que a redação promulgada, não foi aprovada pelo Senado Federal.

A redação aprovada nesta casa excluía da competência da Justiça do Trabalho o julgamento de causas envolvendo os servidores ocupantes de cargos criados por lei, de provimento efetivo ou em comissão.

No julgamento de referida ação, o Supremo Tribunal Federal concedeu medida liminar retirando a competência da Justiça do Trabalho para julgar litígios entre servidores públicos sob regime jurídico administrativo.

Em decisão definitiva, no ano de 2020, o Supremo Tribunal Federal confirmou a liminar anteriormente concedida (STF, Pleno, ADI 3.395/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 01.07.2020). Chama atenção o fato de que o principal fundamento jurídico apresentado pela AJUFE que era a inconstitucionalidade formal não foi aplicado pelo STF, uma vez que não

considerou a ocorrência de inconstitucionalidade formal, todavia, a competência constitucional da Justiça do Trabalho foi restringida com fundamento no princípio da “interpretação conforme a Constituição”. O conteúdo de tal princípio não foi detalhado no julgamento.

É possível considerar este julgamento como o início de restrições de competências constitucionais da Justiça do Trabalho.

Em que pese a inserção da locução “relação de trabalho” no art. 114 da Constituição Federal o STF demonstra que nitidamente a Justiça do Trabalho continua sendo apenas a “Justiça dos empregados”.

No tema de repercussão geral n.º 500 que teve origem no RE 606.003, o STF fixou a seguinte tese: “Preenchidos os requisitos dispostos na Lei 4.886/65, compete à Justiça Comum o julgamento de processos envolvendo relação jurídica entre representante e representada comerciais, uma vez que não há relação de trabalho entre as partes”.

Restou decidido nos autos acima que litígios que envolvam representantes comerciais, ainda que pessoas físicas, não se sujeitam à competência da Justiça do Trabalho. Juridicamente existe relação de trabalho entre o representante comercial e o representado, o que pode ou não ser caracterizado como uma relação de emprego.

No mesmo sentido destaca-se o julgamento realizado pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça no exercício de função constitucional prevista no art. 105, I, “d” no qual julgou conflito de competência sob o n.º 164.544-MG e estabeleceu a incompetência da Justiça do Trabalho para julgar ações que tratam da relação de motorista de aplicativo com empresa proprietária.

Na ação o autor argumentou que sofreu prejuízos materiais em razão de comportamento irregular da empresa, pois havia locado um veículo para realização das atividades, motivo pelo qual postulou ressarcimento pelos danos morais e materiais sofridos. Segue ementa abaixo:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. INCIDENTE MANEJADO SOB A ÉGIDE DO NCPC. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C.C. REPARAÇÃO DE DANOS MATERIAIS E MORAIS AJUIZADA POR MOTORISTA DE APLICATIVO UBER. RELAÇÃO DE TRABALHO NÃO

CARACTERIZADA. SHARING ECONOMY. NATUREZA CÍVEL. COMPETÊNCIA DO JUÍZO ESTADUAL.

(...)2. Os fundamentos de fato e de direito da causa não dizem respeito a eventual relação de emprego havida entre as partes, tampouco veiculam a pretensão de recebimento de verbas de natureza trabalhista. A pretensão decorre do contrato firmado com empresa detentora de aplicativo de celular, de cunho eminentemente civil.

3. As ferramentas tecnológicas disponíveis atualmente permitiram criar uma nova modalidade de interação econômica, fazendo surgir a economia compartilhada (sharing economy), em que a prestação de serviços por detentores de veículos particulares é intermediada por aplicativos geridos por empresas de tecnologia. Nesse processo, os motoristas, executores da atividade, atuam como empreendedores individuais, sem vínculo de emprego com a empresa proprietária da plataforma. (...)

Percebe-se nos itens 2 e 3, referência à “relação de emprego”, ou seja, para o C. STJ se não trata de relação de emprego, não seria de competência da Justiça do Trabalho afrontando a literalidade do art. 114, I da Constituição Federal.

Tais decisões prenunciaram uma escalada na restrição de competência da Justiça do Trabalho. Em litígios perante o STF nos quais apreciou a constitucionalidade da terceirização de mão de obra ocorreu a interposição de um volume sem precedentes de reclamações constitucionais³. As reclamações constitucionais têm como principal fundamento decisões tomadas nos seguintes processos:

(i) a ADPF 324 e o RE 958.252, nas quais foi afirmada a constitucionalidade da terceirização na atividade-fim da empresa.

(ii) a ADC 48 e a ADI 3.961, nas quais analisaram e confirmaram a constitucionalidade a Lei nº 11.442/2007 que trata da contratação de motorista transportador de cargas autônomo.

(iii) a ADI 5.625, na qual foi confirmada a constitucionalidade do contrato de parceria do profissional da beleza.

³ ANAMATRA. Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Núcleo de Extensão e Pesquisa “Trabalho Além do Direito do Trabalho”. **Nota técnica n.º 3/2023. Análise dos recentes julgados do STF acerca da competência da Justiça do Trabalho no Brasil.** Brasília-DF. Disponível em: https://www.anamatra.org.br/images/DOCUMENTOS/2023/Pesquisa_Anamatra_USP_1.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

Importante mencionar que em nenhum dos precedentes acima ocorreu o julgamento ou exame da competência da Justiça do Trabalho o que torna inusitada a declaração de sua incompetência por meio de reclamação constitucional, pois não respeitados os requisitos da aderência estrita⁴ e impossibilidade de revolvimento de fatos e provas⁵ para admissão do referido remédio constitucional.

Em fevereiro de 2021 ocorreu o julgamento da Reclamação Constitucional n.º 43.544-MG no qual mediante remissão à ADC 48 (licitude da contratação de autônomos para transporte de cargas) declarou a competência da Justiça Comum para julgar causas que discutam a licitude da contratação com a expressa menção na ementa “ainda que em discussão alegação de fraude à legislação trabalhista, consubstanciada no teor dos arts. 2º e 3º da CLT”.

No mesmo sentido, em março de 2021 ocorreram os julgamentos das Reclamações de n.º 46.069-ES e de n.º 46.356-RS. Ao analisarem a última reclamação citada Luciano Andrade Pinheiro e Mauricio de Figueiredo Corrêa da Veiga perceberam a tendência que viria a partir da aplicação de tal raciocínio:

A prevalecer o entendimento do STF, é possível que novas decisões de incompetência da Justiça do Trabalho sucedam. Da leitura das razões que levaram a ministra Cármen Lúcia a julgar procedente a reclamação, percebe-se que o STF está partindo de um pressuposto de que a relação é lícita e que ela é de natureza civil. Apesar de estar limitado aos motoristas autônomos, nada impede que, no futuro, o STF comece a decidir que qualquer pedido de vínculo baseado em uma alegação preliminar de nulidade de uma relação cível, também seja de competência da justiça comum. E aí estamos a falar de um grande universo que envolve desde contratados como pessoa jurídica sob um contrato de prestação de serviços, como motoristas de Uber e todos os trabalhadores de plataforma digital de crowdfund. (PINHEIRO & VEIGA, 2021)

A previsão acima se concretizou no julgamento da Reclamação n.º 59.795-MG na qual a Justiça do Trabalho foi declarada incompetente para

⁴ STF - Rcl: 55164 SP, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 03/10/2022, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 05-10-2022 PUBLIC 06-10-2022

⁵ Rcl 57064 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 13/04/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 23-05-2023 PUBLIC 24-05-2023

apreciar litígios que envolvam motoristas de aplicativos e as empresas contratantes fundamentada no conflito de competência sob o n.º 164.544-MG julgado pelo STJ acima citado.

É possível afirmar que a reclamação constitucional se tornou parte das espécies recursais trabalhistas⁶.

O posicionamento adotado se relaciona com a sustentabilidade da previdência social, pois não limita apenas a competência da Justiça do Trabalho, mas também a própria configuração da relação jurídica empregatícia, principal fonte de custeio do sistema previdenciário, existindo a clara tendência de permitir que um maior número de trabalhadores possam ser contratados de forma autônoma, ou seja, sem vínculo empregatício, o que contraria o princípio constitucional “busca do pleno emprego” (art. 170, VIII, C.F).

3. A TEORIA DO ATIVISMO JUDICIAL DE ELIVAL DA SILVA RAMOS

A concepção e admissão do que se denomina ativismo judicial não é uniforme na doutrina e jurisprudência pátria. No presente artigo será adotada a sistematização de Elival da Silva Ramos que propõe parâmetros dogmáticos para a configuração do fenômeno.

Sua teoria se fundamenta em uma concepção positivista comprometida com a filosofia moral e a teoria da argumentação, deixando claro que não defende o juiz “como mera boca da lei”, porém recomenda a necessidade de contenção por parte do Poder Judiciário.

Desta forma entende o ativismo de forma negativa, como uma deturpação da função jurisdicional e considera a prática como mais uma afronta

⁶ Nos autos da reclamação n.º 53.688 o Ministro Gilmar Ferreira Mendes declarou que foi constatado que das 4.781 (quatro mil setecentas e oitenta e uma) reclamações protocoladas no STF no ano de 2023, 2.566 (duas mil quinhentas e sessenta e seis) são classificadas como “Direito do Trabalho” e “Processo do Trabalho”. Em relação à categoria “ramo do Direito”, elas são maioria, representam 54% (cinquenta e quatro por cento). Ainda segundo ele, quando alterado o fator de busca e inserida a expressão “Direito do Trabalho” no campo assunto, a quantidade de reclamações sobre o tema localizadas aumenta para 3.055 (três mil e cinquenta e cinco). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Segunda Turma 17 out. 2023. **Reclamação Constitucional n.º 53.688**. (51:14). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xduXdQ_cBEg. Acesso em: 22 out 2023. *Ibidem*. (56:20).

ao Poder Legislativo que já vinha tendo a restrição de sua atuação por meio da exacerbada adoção das medidas provisórias por parte do Poder Executivo conforme se verifica abaixo:

Ao se fazer menção ao ativismo judicial, o que se está a referir é à ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional, em detrimento principalmente da função legislativa, mas, também, da função administrativa e, até mesmo, da função de governo. Não se trata do exercício desabrido da legiferação (ou de outra função não jurisdicional), que, aliás, em circunstâncias bem delimitadas, pode vir a ser deferido pela própria Constituição aos órgãos superiores do aparelho judiciário, e sim da descaracterização da função típica do Poder Judiciário, com incursão insidiosa sobre o núcleo essencial de funções constitucionalmente atribuídas a outros Poderes (RAMOS, 2015, p. 110)

Elival da Silva Ramos analisa as correntes de interpretação constitucional e defende uma postura que denomina “interpretação criativa” ou “pluralismo exegético criativo” que não se restringe a uma atuação mecânica do intérprete que teria no texto normativo um mandamento autoritário, porém estaria dentro dos limites constitucionais atribuídos ao Poder Judiciário. Fundamenta sua teoria no denominado conceitualismo norte-americano que considera o texto constitucional como um elemento vinculante do trabalho do intérprete, porém reconhece a necessidade de certa criatividade exegética, dentro dos limites constitucionais com a utilização dos diversos métodos de interpretação em especial o método sistemático-teleológico que buscaria e adaptaria a vontade dos *founding fathers*, se vivessem na atualidade.

O autor citado defende a limitação da discricionariedade do julgador, sendo a fundamentação a forma de legitimar sua atuação perante a sociedade e demais poderes constituídos.

De todo modo, percebe-se uma indeterminabilidade na definição do ativismo, qual seja, uma deturpação e usurpação da função de outros poderes, restando o questionamento da medida da atuação do julgador. Assim se mostra relevante analisar algumas atitudes da Justiça do Trabalho, notadamente as Semanas do TST ocorridas em 2011 e 2012 e como os demais poderes da república se manifestam a respeito da hermenêutica a argumentação adotada pela Justiça do Trabalho e como tais concepções levaram à restrição de sua

competência que acaba por restringir a abrangência da própria relação de emprego, causando impactos na previdência social.

4. A HERMENÊUTICA E ARGUMENTAÇÃO DA JUSTIÇA DO TRABALHO NA VISÃO DOS DEMAIS PODERES DA REPÚBLICA

No presente item serão analisadas as Semanas do TST de 2011 e 2012 e as manifestações de órgãos e agentes dos Poderes Legislativo e do STF a respeito da hermenêutica e argumentação adotadas pela Justiça do Trabalho.

As denominadas “Semanas Institucionais do TST” marcaram a composição do tribunal ampliada de 17 para 27 ministros, e ocasionaram a alteração de jurisprudência firmada da Corte através de súmulas e orientações jurisprudenciais que ocorreram principalmente nos anos de 2002, 2011 e 2012, consideradas estas últimas (2011 e 2012) as mais impactantes, motivo pelo qual serão examinadas.

No tocante às motivações para a realização das “Semanas do TST” segundo José Roberto Freire Pimenta, Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, buscou-se adequar a redação das súmulas e orientações jurisprudenciais às concepções dos novos integrantes do tribunal (PIMENTA, 2018, p. 19).

No tocante à estatística, considerando os eventos dos anos de 2011 e 2012, ocorreu a alteração de 52 enunciados jurisprudenciais (entre súmulas e orientações jurisprudenciais), sendo que 38 destes enunciados ampliaram direitos trabalhistas, ou em outras palavras, criaram novas obrigações aos empregadores.

Um dos pontos relevantes reside no fato de que não há demonstração documental de que durante as “Semanas do TST” foi seguido o procedimento definido no Regimento Interno do C.TST vigente na época para elaboração ou alteração de súmulas e orientações jurisprudenciais (art. 163, §§ 1º e 2º).

O Ministro do C.TST Ives Gandra da Silva Martins Filho se manifestou expressamente contrário ao procedimento adotado e coordenou estudos que resultaram na base do projeto legislativo que deu origem à Lei 13.467/2017, de modo que a redação dos artigos 8º, § 2º e 702, alínea “f” da CLT foram

expressamente inseridos com o fim de se evitar o “ativismo judicial”, sendo que as “Semanas do TST” são consideradas, de acordo com a concepção do ministro, como um grande exemplo.

Laura Germano Matos e Patrícia Tuma Bertolin consideram que ocorreu uma reação contra o Poder Judiciário por parte do Poder Legislativo (“efeito backlash” nas palavras das autoras) com a Reforma Trabalhista que pode ser identificada de forma empírica e afirmam as professoras que: “há uma característica da Reforma Trabalhista, marcante em diversos dispositivos da Lei n.º 13.467/2017: eles possuem uma redação claramente oposta à de diversas Súmulas e precedentes do TST.” (MATOS & BERTOLIN, 2019, p. 91)

Antes mesmo da aprovação da reforma trabalhista em 2017 no ano de 2016 houve corte no orçamento da Justiça do Trabalho por parte do Poder Legislativo no montante de aproximadamente 30% com relação às despesas de custeio e de 90% no tocante aos investimentos. No relatório da Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização houve expressa crítica à atuação deste ramo do Poder Judiciário no seguinte sentido:

As regras atuais estimulam a judicialização dos conflitos trabalhistas, na medida em que são extremamente condescendentes com o trabalhador. Atualmente, mesmo um profissional graduado e pós-graduado, com elevada remuneração, é considerado hipossuficiente na Justiça do Trabalho. Pode alegar que desconhecia seus direitos e era explorado e a Justiça tende a aceitar sua argumentação.⁷

Notadamente o ato legislativo mais revelador desta reprovação quanto à hermenêutica e argumentação adotadas pela Justiça do Trabalho foi a Lei nº 13.467/2017 (reforma trabalhista).

Inicialmente cabe observar que por meio desta lei houve a superação de 38⁸ (trinta e oito) entendimentos consolidados pelo Tribunal Superior do Trabalho através de Súmulas ou Orientações Jurisprudenciais e seus itens.

⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização Relatório Geral ao PL n.º 7 de 2015 – CN (PLOA 2016)**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/relatorio-comissao-congresso.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2022.

⁸ Foram alteradas as Súmulas 6 (I, II, VI), 85 (I, III, IV, V e VI), 86, 90, 101, 122, 152, 203, 219, 226, 253, 277, 318, 330, 331 (I e II), 354, 366, 372 (I), 377, 423, 426, 429, 437, 444, 449, 451, 457; as Orientações Jurisprudenciais da SDI-I: 270, 383, 413 e Orientações Jurisprudenciais da SDC n.º 17. BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Secretaria-Geral Judiciária. Coordenadoria de

Além disso, houve restrição à liberdade hermenêutica e argumentativa dos órgãos da Justiça do Trabalho por meio da redação dos parágrafos do art. 8º da CLT.⁹

Na justificativa da nova redação do art. 8º, no parecer elaborado pela Comissão da Câmara dos Deputados, houve mais uma expressa crítica à atuação dos órgãos da Justiça do Trabalho por parte do órgão legislativo:

Com a nova redação proposta para o art. 8º, queremos deixar evidente a supremacia da lei na aplicação do Direito do Trabalho, por mais paradoxo que possa parecer tal dispositivo, impedindo-se, dessa forma, a inversão da ordem de aplicação das normas. Essa prática tem dado margem a um aumento no número de ações ajuizadas perante a Justiça do Trabalho, pois é comum que o empregador, mesmo cumprindo toda a legislação e pagando todas as verbas trabalhistas devidas, se veja demandado em juízo com pedidos fundados apenas em jurisprudências e súmulas dos tribunais.¹⁰

De maneira semelhante se manifestou a Comissão do Senado Federal que utilizou o combate ao ativismo judicial como fundamento da nova redação do art. 8º da CLT no seguinte sentido: “um primeiro grupo de medidas da reforma

Jurisprudência. **Súmulas, Orientações Jurisprudenciais (Tribunal Pleno / Órgão Especial, SBDI-I, SBDI-I Transitória, SBDI-II e SDC), Precedentes Normativos.** Brasília-DF: Coordenação de Serviços Gráficos - CSG/SEG/IJDFT, p. 1-567, 2022. Disponível em: <https://www.tst.jus.br/documents/10157/63003/LivroInternet+%282%29.pdf/8d181062-503a-54c5-97fa-b66208a7e39b?t=1667941194801>. Acesso em: 03 nov. 2022.

⁹ BRASIL. **Decreto-lei n.º 5.452, de 1.º maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. “Art. 8º - As autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por equidade e outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito do trabalho, e, ainda, de acordo com os usos e costumes, o direito comparado, mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público. [...] § 2º Súmulas e outros enunciados de jurisprudência editados pelo Tribunal Superior do Trabalho e pelos Tribunais Regionais do Trabalho não poderão restringir direitos legalmente previstos nem criar obrigações que não estejam previstas em lei. § 3º No exame de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, a Justiça do Trabalho analisará exclusivamente a conformidade dos elementos essenciais do negócio jurídico, respeitado o disposto no art. 104 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e balizará sua atuação pelo princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva.” Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452compilado.htm. Acesso em: 03 nov. 2022.

¹⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei n.º 6.787, de 2016, do Poder Executivo.** Altera o Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho, e a Lei n.º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, para dispor sobre eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho e sobre trabalho temporário, e dá outras providências. Presidente: Deputado DANIEL VILELA. Relator: Deputado ROGÉRIO MARINHO. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1544961. Acesso em: 31 ago. 2022.

trabalhista em relação ao ativismo judicial está na redação dada ao art. 8º da CLT, que deveria ser senso comum”.¹¹

No tocante ao STF a dissonância entre os julgados desta corte com o TST se intensificou nas últimas décadas a ponto de Felipe Bernardes afirmar que não seria despropositada a afirmação de que a reforma trabalhista teria sido iniciada no STF, ocorrendo inclusive uma remodelação do Direito do Trabalho pelo STF o que impacta diretamente na ampliação de aceitação de outras modalidades de prestação de serviço por pessoa física, restringindo o alcance das relações de emprego. (BERNARDES, 2021, p. 79)

Já houve decisão no STF reprovando o fato de órgãos da Justiça do Trabalho deixarem de aplicar determinado dispositivo legal sem ao menos declarar sua inconstitucionalidade, conforme se identifica abaixo:

O acórdão impugnado, ao aplicar ao presente caso a interpretação consagrada pelo Tribunal Superior do Trabalho no item IV do Enunciado 331, esvaziou a força normativa do art. 71, § 1º, da Lei 8.666/1993. 7. Ocorrência de negativa implícita de vigência ao art. 71, § 1º, da Lei 8.666/1993, sem que o Plenário do Tribunal Superior do Trabalho tivesse declarado formalmente a sua inconstitucionalidade”.¹²

Em 30 de agosto de 2018, nos autos da ADPF nº 324/DF ocorreu a confirmação da licitude da terceirização da atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada. Tem-se no julgado expressa manifestação quanto à insegurança jurídica ocasionada pelo posicionamento adotado pela Justiça do Trabalho:

1. A Constituição não impõe a adoção de um modelo de produção específico, não impede o desenvolvimento de estratégias empresariais

¹¹ BRASIL. Senado Federal. **Parecer da Comissão de Assuntos Econômicos sobre o Projeto de Lei da Câmara n. 38/2017**, fl. 55. Relator: Senador RICARDO FERRAÇO. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5302372&ts=1635963640864&disposition=inline>, fl. 55. Acesso em: 05 out. 2022.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Agravo Regimental em Reclamação – Ag. Reg. na Reclamação 8.150 São Paulo**. Relator originário: Ministro Eros Grau. Redatora para o acórdão: Ministra Ellen Gracie. Data de julgamento: 24 nov. 2010. Data de publicação: DJe, 3 mar. 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=619962>. Acesso em: 03 nov. 2022.

flexíveis, tampouco veda a terceirização. Todavia, a jurisprudência trabalhista sobre o tema tem sido oscilante e não estabelece critérios e condições claras e objetivas, que permitam sua adoção com segurança. O direito do trabalho e o sistema sindical precisam se adequar às transformações no mercado de trabalho e na sociedade. 2. A terceirização das atividades-meio ou das atividades-fim de uma empresa tem amparo nos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, que asseguram aos agentes econômicos a liberdade de formular estratégias negociais indutoras de maior eficiência econômica e competitividade [...].¹³

Em outro julgado a respeito da licitude de terceirização de serviços houve manifesta ponderação a respeito da interpretação realizada pela Justiça do Trabalho com base em recursos retóricos e cláusulas constitucionais genéricas:

O escrutínio rigoroso das premissas empíricas assumidas pela Corte de origem revela insubsistentes as afirmações de fraude e precarização, não sendo suficiente para embasar a medida restritiva o recurso meramente retórico a interpretações de cláusulas constitucionais genéricas, motivo pelo qual deve ser afastada a proibição, em homenagem às liberdades fundamentais consagradas na Carta Magna (art. 1º, IV, art. 5º, II, e art. 170). [...] 23. As contratações de serviços por interposta pessoa são lícitas, na forma determinada pelo negócio jurídico entre as partes [...] inclusive quanto às obrigações e formalidades exigidas das empresas tomadoras e prestadoras de serviço.¹⁴

Nos debates constantes nos autos do RE 828040, no qual foi apreciada a possibilidade de fixação de responsabilidade objetiva do empregador em caso de acidente do trabalho, o Ministro Luís Roberto Barroso afirmou: “Só que não queremos dar um cheque em branco para uma interpretação para a Justiça do Trabalho, que, muitas vezes, é exacerbada”.¹⁵

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 324/DF– Terceirização de atividade-fim e de atividade-meio. Constitucionalidade.** Relator: Ministro ROBERTO BARROSO. Data de publicação: 30 ago. 2018. Data de publicação: DJe, 06 set. 2019. Disponível em: <https://www.trt6.jus.br/portal/jurisprudencia/temas-e-precedentes/20039>. Acesso em: 03 nov. 2022.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário: RE 958252/MG.** Relator: Ministro LUIZ FUX. Data de julgamento: 30 ago. 2018. Data de julgamento: DJe, 13 set. 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/768163352>. Acesso em: 03 nov. 2022.

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário: RE 828040/DF.** Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES. Data de julgamento: 12 mar. 2020. Data de publicação: DJe, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343580006&ext=.pdf>. Acesso em: 21 out. 2023

O Ministro Gilmar Ferreira Mendes em diversas oportunidades manifestou sua contrariedade diante dos posicionamentos adotados pela Justiça do Trabalho a ponto de afirmar no 3º Encontro Nacional sobre Precedentes Qualificados, organizado pelo STF que:

No Supremo Tribunal Federal, vivemos às vezes uma disputa quase que psicodélica, diria eu, com a Justiça do Trabalho. Tomamos determinadas decisões e, no momento seguinte, vem decisão do TST ou de TRT dizendo que não foi essa a decisão que o Supremo tomou.¹⁶

Em voto liminar proferido pelo Ministro Gilmar Ferreira Mendes nos autos da ADPF 323¹⁷ houve comparação da interpretação aplicada pela Justiça do Trabalho com a jurisprudencial sentimental adotada pelo Juiz Magnaud mencionado por Carlos Maximiliano em sua clássica obra “Hermenêutica e Aplicação do direito” (MAXIMILIANO, 2006, p. 68)

Deste modo, as decisões apreciadas no item 1 apenas se mostram como consequência lógica da sequência acima relatada.

O Ministro Gilmar Ferreira Mendes já chegou a citar expressamente o posicionamento da ANAMATRA e de sua presidente Luciana Conforti.

Se a gente fosse explicar essa declaração, nós diríamos que a Anamatra entende de defender os vínculos de emprego a despeito das decisões do próprio Congresso Nacional, que faz modelagens diferentes sobre o tema. Como se vê, os magistrados do Trabalho reconhecem que a todo custo buscam se desviar da jurisprudência desta Corte, ora alegam que o precedente não é específico para a situação dos autos, ora tergiversam sobre a necessidade de valoração do acervo probatório.¹⁸

Para o ministro, esse dado “não causa espanto” por causa da “visão distorcida” da Justiça do Trabalho, o que pode fazer com que o Supremo tenha

¹⁶ VITAL, Danilo. STF vive disputa psicodélica de decisões com a Justiça do Trabalho, diz Gilmar. **Revista Consultor Jurídico**, 22 set. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-22/stf-vive-disputa-psicodelica-justica-trabalho-gilmar>. Acesso em: 02 set. 2022.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 323 MC/DF**. Relator: Ministro GILMAR FERREIRA MENDES. Data da publicação: DJe, 14 out. 2016. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310538275&ext=.pdf>. Acesso em: 13 maio 2022.

¹⁸ *Ibidem*. (56:20).

que aferir “dezenas, quem sabe centenas de decisões”, que talvez façam com que o Supremo se torne uma “Corte Superior ou Suprema Justiça do Trabalho.” Ademais, afirmou que o caso dos autos da reclamação em análise evidência a “falência da engenharia social implementada pela Justiça do Trabalho”.

O Supremo Tribunal Federal não está apenas cassando as decisões, está demonstrando desaprovação quanto à postura hermenêutica adotada pela Justiça do Trabalho e como que esta não estaria desempenhando seu papel adequadamente e por isso não teria a confiança e consequentemente a legitimidade para julgar a existência de relações de trabalho e eventual configuração do vínculo empregatício o que está expressamente previsto no art. 114, I da Constituição Federal.

5. IMPACTOS DO ATIVISMO NA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Constituição Federal em seu art. 193 estabeleceu que a ordem social se fundamenta no primado do trabalho. Mostra-se fundamental para sustentabilidade de todo o sistema de seguridade social a existência de condições políticas, sociais e jurídicas que propiciem a existência de um mercado de trabalho ativo.¹⁹

A previdência social, uma das três áreas da seguridade social é destinada principalmente à proteção social dos trabalhadores. Esta proteção nada mais é do que um feixe de direitos garantidos pelo Estado e pela sociedade, em face das situações de insegurança social²⁰ de modo que a previdência social responde ao risco da impossibilidade de obter rendimentos mediante o exercício de trabalho produtivo.

Nos termos do art. 201 da C.F o Regime Geral de Previdência Social tem caráter contributivo com filiação obrigatória dos trabalhadores.

¹⁹ Silva, Glauco Bresciani; Afonso, Túlio Augusto Tayano. *Impactos da inteligência artificial no contrato de trabalho e na seguridade social*. Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social. vol. 243. ano 51. p. 161-186. São Paulo: Ed. RT, set./out. 2025.

²⁰ MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz; PIERDONÁ, ZÉLIA LUIZA . *O sistema constitucional de seguridade social e o princípio da subsidiariedade*. REVISTA DA AGU, v. 23, 2024, p. 45.

Mediante critério topológico do art. 195 da Constituição Federal é possível inferir que os dois principais contribuintes do sistema de previdência social são o empregador e o trabalhador contratado sob a modalidade empregatícia.

Em que pese a multiplicidade de relações de trabalho, o ordenamento jurídico constitucional tem na relação de emprego seu instituto típico o que resta evidenciado no texto do art. 7º da Constituição Federal, bem como no fato de que um dos princípios da ordem econômica é a busca do pleno emprego (art. 170, VIII, C.F.).

De fato o art. 7º traz em seu caput o vocábulo “trabalhador”, porém em seu inciso I traz a proteção da relação de emprego, especificando a modalidade de trabalho protegida.

Conforme se analisou nos itens anteriores, o STF tem ampliado a possibilidade de adoção de modelos de trabalho sem as formalidades da relação de emprego e inclusive retirado a competência da Justiça do Trabalho para apreciar lides que envolvam relações de trabalho consideradas fraudulentas destinadas apenas à ocultação da relação de emprego.

Estas decisões causam preocupação tanto no âmbito trabalhista quanto no âmbito previdenciário diante dos impactos arrecadatórios.

Quando um trabalhador deixar de trabalhar sob o regime empregatício e atua como autônomo (em suas diversas modalidades), tanto este quanto a empresa contratante passam a arcar com alíquotas previdenciárias menores.

A base de cálculo principal, que é a folha de pagamentos, é substituída por um regime de tributação sobre o faturamento da Pessoa Jurídica (Simples Nacional ou MEI), que é consideravelmente inferior.

Segundo levantamento da Fundação Getúlio Vargas a percepção narrada aliada às notícias veiculadas nos levaram às seguintes hipóteses: (i) o STF tem legitimado a contratação por vias alternativas ao vínculo de emprego e (ii) a

reclamação constitucional é utilizada de forma estratégica para validar tais contratações.²¹

Além disso em Nota técnica elaborada pela mesma instituição foi realizada análise das repercussões econômicas de referidas decisões do STF. Nos termos de referida nota o reiterado afastamento do vínculo empregatício, com a sistemática contratação através de Pessoas Jurídicas, gera uma importante diminuição arrecadatória para a União.²² O estudo teve a impactante conclusão:

Se os trabalhadores por conta própria que foram incorporados no mercado de trabalho após a promulgação da reforma trabalhista tivessem sido contratados como celetistas, calculamos que a arrecadação tributária teria sido pelo menos 89 bilhões superior à observada (caso fossem empregados em empresas do Simples Nacional), ou de 144 bilhões (caso fossem empregados em empresas do Lucro Real ou Lucro Presumido), considerando os valores acumulados entre 2018 e 2023. Estes valores representam, respectivamente, cerca de 6,2% ou 3,8% da arrecadação pública federal de 2023. (MARCONI & BRANCHER, 2024, p. 14)

Diante das decisões do STF, o estudo levantou a seguinte situação hipotética:

Adicionalmente, se supusermos que, dado o avanço da pejetização e com o passar dos anos, 50% da força de trabalho com carteira assinada passe a atuar como conta própria formal, isso é, seja pejetizado, a perda arrecadatória seria da ordem de 384 bilhões de reais por ano. Esta redução corresponde a 16,6% da arrecadação federal de 2023, a valores do ano passado. (MARCONI & BRANCHER, 2024, p. 14)

De acordo com o estudo a arrecadação anual média estimada para um trabalhador celetista (em empresa de Lucro Real/Presumido) foi de R\$ 33.176,00 já a arrecadação anual média estimada para um trabalhador "pejetizado" (MEI ou Simples) foi de apenas R\$ 1.602,00. Isso representa uma redução de 95% na arrecadação média por trabalhador ao se transitar do modelo CLT para o "pejetizado"

²¹ PASQUALETO, O. Q. F. ; BARBOSA, A. L. P. ; FIOROTTO, L. A. . *Terceirização e pejetização no STF: análise das reclamações constitucionais*. 2023. (Relatório de pesquisa). Disponível em <https://repositorio.fgv.br/items/b8957d04-ce85-4a97-8cf9-3c663336932b>. Acesso em 01 out. 2025

²² MARCONI, Nelson; BRANCHER, Marco Capraro. *Nota técnica sobre os impactos da pejetização sobre a arrecadação tributária*. Junho, 2024 . Disponível em . Acesso em 01 out. 2025

A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional em abril de 2023 se manifestou no mesmo sentido em parecer apresentado nos autos da reclamação n.º 60.620.²³

Resta evidente que para garantir a efetivação dos três direitos do mencionado sistema, a Constituição brasileira prevê meios de financiamento, a cargo de toda a sociedade, que o faz de forma direta e indireta, nos termos do art. 195 da C.F.

Deste modo, a diminuição da arrecadação de forma lógica restringe a capacidade do Estado prestar os serviços de previdência social.

Além disso, o sistema adotado é o de repartição e solidariedade, o que aprofunda ainda mais os prejuízos à sustentabilidade do sistema.

Em certa medida é possível identificar que o STF inseriu a Justiça do Trabalho, o Direito do Trabalho e a relação de emprego em um mesmo âmbito, de modo que a postura hermenêutica da Justiça do Trabalho acabou por conduzir o STF a uma ampliação de outras modalidades de trabalho, impactando na arrecadação tributária que naturalmente gera efeitos sobre a capacidade de prestação de serviços sociais pelo Estado. Em suma, o STF ao conter o ativismo da Justiça do Trabalho está restringindo a relação de emprego no país.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a relação empregatícia como cerne da ordem social e econômica pátria, as decisões do STF referentes à ampliação de outras modalidades de prestação de trabalho por pessoa física têm mobilizado a realização de estudos que demonstram riscos à sustentabilidade do regime de seguridade social, em especial o regime previdenciário.

No presente artigo foi realizada a análise do histórico das decisões do STF que acabaram por inicialmente criticar a postura argumentativa da Justiça do Trabalho e depois abarcaram a própria relação de emprego.

²³ CONGRESSO EM FOCO. *Governo afirma que pejetização tem impacto nefasto sobre arrecadação*. Disponível em <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/107801/governo-afirma-que-pejetizacao-tem-impacto-nefasto-sobre-arrecadacao>. Acesso em 03 out. 2025

Considerou-se uma postura ativista seria aquela que ultrapassaria a função institucional do Poder Judiciário, de modo que foram analisadas manifestações expressas do Poder Legislativo e do STF, especialmente diante das “Semanas do TST de 2011 e 2012” que demonstraram a concepção de que em certa medida a postura adotada pela Justiça do Trabalho estaria na opinião dos órgãos e seus agentes, ultrapassando os parâmetros constitucionais, o que justificou a restrição de competência de referido ramo do Poder Judiciário.

O debate que teria caráter eminentemente jurídico passou a ter impactos econômicos e sociais, pois a Justiça do Trabalho vem sendo entendida apenas como “justiça do emprego” e seu afastamento do campo de debate tem levado também à ampliação de outras formas de relação de trabalho.

De acordo com estudos econômicos referidas relações causam diminuição na arrecadação tributária o que prejudica a sustentabilidade do regime previdenciário.

Em consonância com o iter argumentativo desenvolvido a postura ativista acabou por afastar o STF da própria relação jurídica de emprego, em suma o ativismo se mostrou prejudicial à sustentabilidade da seguridade social.

7. REFERÊNCIAS

ANAMATRA. **Análise dos recentes julgados do STF acerca da competência da Justiça do Trabalho no Brasil**. Nota Técnica n.º 3/2023. Brasília: Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho; Universidade de São Paulo, Núcleo de Extensão e Pesquisa “Trabalho Além do Direito do Trabalho”. Disponível em: https://www.anamatra.org.br/images/DOCUMENTOS/2023/Pesquisa_Anamatra_USP_1.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

BERNARDES, Filipe. **O Direito do Trabalho no Supremo Tribunal Federal**. Salvador: Juspodivm, 2021.

BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; MATOS, Laura Germano. **A reforma trabalhista de 2017: um diagnóstico da tensão entre os poderes legislativo e judiciário**. Revista de Direito do Trabalho, São Paulo, v. 45, n. 198, p. 91, fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei n.º 6.787, de 2016, do Poder Executivo.** Altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho, e a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1544961. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório Geral ao PL n.º 7 de 2015 – CN (PLOA 2016).** Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/relatorio-comissao-congresso.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer da Comissão de Assuntos Econômicos sobre o Projeto de Lei da Câmara n. 38/2017.** Relator: Senador Ricardo Ferraço. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5302372&ts=1635963640864&disposition=inline>. Acesso em: 13 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 3395/DF.** Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Data de julgamento: 01 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 5468/DF.** Relator: Ministro Luiz Fux. Data de julgamento: 30 jun. 2016. Data de publicação: DJe, 02 ago. 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13269137>. Acesso em: 02 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo: ARE 1532603.** Relator: Ministro Gilmar Mendes. Data de julgamento: 14 abr. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15375825805&ext=.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 368.564/SP.** Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Data do Julgamento: 13 abr. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314137574&ext=.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional n.º 53.688.** Segunda Turma, 17 out. 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xduXdQ_cBEg. Acesso em: 22 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional n.º 60.347**. Primeira Turma. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Data da publicação: DJe, 14 out. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6666088>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CONGRESSO EM FOCO. **Governo afirma que pejotização tem impacto nefasto sobre arrecadação**. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/107801/governo-afirma-que-pejotizacao-tem-impacto-nefasto-sobre-arrecadacao>. Acesso em: 03 out. 2025.

MARCONI, Nelson; BRANCHER, Marco Capraro. **Nota técnica sobre os impactos da pejotização sobre a arrecadação tributária**. Junho, 2024. Disponível em: <https://caesp.fgv.br/producao-intelectual/nota-tecnica-sobre-impactos-pejotizacao-sobre-arrecadacao-tributaria>. Acesso em: 01 out. 2025.

MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz; PIERDONÁ, Zélia Luiza. **O sistema constitucional de seguridade social e o princípio da subsidiariedade**. Revista da AGU, v. 23, 2024, p. 45.

PASQUALETO, O. Q. F.; BARBOSA, A. L. P.; FIOROTTO, L. A. **Terceirização e pejotização no STF: análise das reclamações constitucionais**. Relatório de pesquisa. São Paulo: FGV, 2023. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/b8957d04-ce85-4a97-8cf9-3c663336932b>. Acesso em: 01 out. 2025.

PINHEIRO, Luciano Andrade; VEIGA, Mauricio de Figueiredo Corrêa da. **STF diz: Justiça do Trabalho é incompetente para reconhecer vínculo de emprego**. Revista Eletrônica Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-18/veiga-pinhoero-stf-competencia-justica-trabalho/#author>. Acesso em: 20 dez. 2023.

PIMENTA, José Roberto Freire. **A reforma trabalhista da Lei 13.467/2017 e as limitações à uniformização de jurisprudência e à edição ou revisão de precedentes pelos Tribunais Trabalhistas**. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, v. 84, n. 3, p. 19-58, jul./set. 2018.

RAMOS, Elival da S. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2015. E-book.

SILVA, Glauco Bresciani. **Crise de Legitimidade da Justiça do Trabalho**. São Paulo: Juruá, 2024.

SILVA, Glauco Bresciani; AFONSO, Túlio Augusto Tayano. **Impactos da inteligência artificial no contrato de trabalho e na seguridade social**. Revista

de Direito do Trabalho e Seguridade Social, São Paulo: Ed. RT, v. 243, ano 51, p. 161-186, set./out. 2025.

VITAL, Danilo. **STF vive disputa psicodélica de decisões com a Justiça do Trabalho, diz Gilmar**. Revista Consultor Jurídico, 22 set. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-22/stf-vive-disputa-psicodelica-justica-trabalho-gilmar>. Acesso em: 02 set. 2022.

TEMAS DE REFLEXIÓN SOBRE EL FUTURO DE LA SEGURIDAD SOCIAL: Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa

Martha Elisa Monsalve Cuellar¹

DOI: <https://doi.org//10.62140/MEMC63>

1. INTRODUCCIÓN

“Nadie debería vivir por debajo de un nivel de ingresos determinado, y todo el mundo debería gozar de acceso a servicios públicos esenciales como el agua y el saneamiento, la salud y la educación”.

Lo dijo Ban Ki-moon, Secretario General de Naciones Unidas, en su declaración con ocasión de la celebración del Día de la Justicia Social el 20 de febrero de 2011.

No obstante, cada día es más incierto el futuro de la Seguridad Social en el mundo, por el fenómeno de la imprevisión, al haber dejado de un lado consideraciones tan importantes como los cambios generacionales y el mundo del trabajo a consecuencia de la globalización y la flexibilización, que transformaron las formas de trabajo, conduciendo al mundo, en aras de la competitividad, a la casi desaparición del trabajo dependiente y dando paso al trabajo autónomo y desregularizado, en donde no existe la cultura de la seguridad social, o lo que ha sido peor, a la aparición de la precariedad del trabajo, tan lejana de la misma, basada en las contribuciones tripartitas y que por la avasalladora preponderancia del sistema financiero mundial, lo convirtieron en una forma de acumulación de grandes capitales y con ello la contabilización de pingues ganancias, en detrimento incluso de los servicios de salud, cada vez más deficientes y sobre todo cuna de

¹ Docente Investigadora vinculada a la Universidad la Gran Colombia. Doctora en Derecho y Ciencias Políticas Universidad la Gran Colombia. Vicepresidenta de la Asociación Internacional de Protección Social. Presidenta del Consejo Consultivo de Iltas. Colaboradora extranjera en el grupo de investigación "El sistema de seguridad social", vinculado a la Universidade Presbiteriana Mackenzie.

las más aberrantes formas de corrupción, que han salido a flote, especialmente en los últimos años, a nivel de las Entidades Prestadoras de Servicios de Salud, en mi país, en donde se descubrió el más vergonzoso de los negociados, muchas de ellas fueron intervenidas por la Superintendencia Nacional de Salud y gran parte de responsables de los malos manejos hoy son procesados judicialmente.

Consideramos que no obstante tratarse de un factor negativo hay obligación de compartir estas experiencias dolorosas para advertir a otros de las cosas que pueden suceder.

Del sistema de prima media con prestación definida a cargo del Seguro Social en 1993, pasamos a convivir con el sistema de ahorro individual con prestación definida, copia del sistema chileno que no presentaba los mejores resultados y que hoy, cuando los ahorradores empiezan a solicitar el reconocimiento y pago de sus pensiones de vejez, por haber llegado a la edad requerida y monto de capitalización, están recibiendo las peores noticias sobre el monto de sus pensiones, lo que hace perder toda credibilidad en el sistema y mirar con nostalgia el casi agonizante, de prima media con prestación definida, a cargo del Seguro Social, hoy desaparecido, sustituido por Colpensiones que aún no empieza a funcionar, no obstante los millones de pesos invertidos en su infraestructura y burocracia, de la cual ya se escuchan severas denuncias.

Fueron muchos los incautos que enredados en una falsa publicidad, más temprano que tarde, cayeron en la red y sucumbieron al cambio de régimen que hoy añoran, sin posibilidades de retorno.

Cuando los Fondos de Pensiones publican, en los tres primeros meses del año, los resultados billonarios de sus operaciones financieras con el dinero de los ahorradores, no puede menos que enervar a quienes ven completamente devaluados sus aportes, lo que significa que, al momento de solicitar su pensión, nunca será equivalente a lo que les presupuestaron.²

² Ley 100 de 1993 y Ley 797 de 2002.

2. CONVENIOS 102 y 167 DE LA O.I.T. SOBRE LAS BASES MÍNIMAS

En 1919 se aprueba el primer Convenio Internacional del trabajo en materia de seguridad social en la primera sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la O.I. T.

En 1942, el gobierno del Reino Unido publica el Plan Beveridge³, llamado así por el nombre de su autor principal, Lord Beveridge, que dio lugar al primer sistema unificado de seguridad social. Habían transcurrido 120 años desde que Alemania se convirtiera en el primer país del mundo en adoptar un programa de seguro social para la vejez, diseñado por Otto Von Bismarck.

En 1944, mediante la Declaración de Filadelfia,⁴ se amplía el mandato de la O.I.T. en materia de seguridad social para garantizar los ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa.

La Conferencia Internacional del Trabajo en 1952 adopta el Convenio 102⁵ sobre normas mínimas, que estableció las bases mínimas para las nueve ramas de la seguridad social: asistencia médica, prestación por enfermedad, prestación por desempleo, prestación por vejez, prestación por accidentes de trabajo, prestación familiar, prestación por maternidad, prestación por invalidez y prestación para sobrevivientes.

En 1948 se incorpora a la Declaración Universal de Derechos Humanos el derecho a la seguridad social.

Muchos de los países miembros de la Organización Internacional del Trabajo van incorporando las normas básicas de seguridad social.

En 1966, el artículo 9º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social y el seguro social.

³ Revista Trabajo de la O.I.T N° 67 diciembre 2009, pág. 2.

⁴ www.ilo.org.com.

⁵ ILSE 2012 International Labour Standards Electronic Library.

Ha sido preocupación permanente de esta organización propender por la justicia social, siendo la seguridad social un medio efectivo para lograrla. No puede existir una pobreza mayor que la inexistencia de una seguridad social.

Desde sus comienzos en 1884, cuando se estableció el programa de indemnización para los trabajadores como seguro de enfermedad, los alemanes estuvieron a la vanguardia y nos dejaron las bases sobre las cuales habría que construirla en tres pilares de aportes: Estado empleador y trabajador.

Fueron estas las bases que quedaron plasmadas en la Ley 90 de 1946, que creó el Instituto Colombiano de Seguros Sociales en Colombia basada en sistemas similares.

Igualmente debe analizarse a espacio el Convenio 167 de 1962 y la Declaración de la O.I.T. de 2008, instrumentos que, por tener tantos años de adoptados, deberían ser sometidos a revisión, y consideramos que los pasos que se han dado los dos últimos años se están encaminando a ese objetivo, una actualización, que tome en cuenta los grandes cambios poblacionales y en el mundo del trabajo.

En París, en Marzo de 2011, en la reunión del G20, en cuanto al papel que podría desempeñar este grupo para lograr el compromiso de sus países miembros de implementar pisos de protección social definidos a nivel nacional, brindar apoyo a los países de ingresos bajos en este ámbito y hacer un llamado a la coherencia de las políticas internacionales y a la coordinación en esta materia.⁶

3. CONFERENCIA 100ª de la O.I.T: DISCUSION RECURRENTE SOBRE LA PROTECCION SOCIAL

La discusión recurrente llevada a cabo durante la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo de 2011, en las conclusiones sobre la protección social (seguridad social), puso de presente la necesidad de tener una recomendación que complete las normas existentes y ofrezca a los países pautas de orientación flexibles, pero significativas para el establecimiento de pisos de protección social

⁶ INFORME DEL GRUPO CONSULTIVO, Presidido por Michelle Bachelet, Ginebra, O.I.T 2011.

dentro de los sistemas integrales de seguridad social adaptados a las circunstancias y niveles de desarrollo de cada país.⁷

Cuando tuvimos la oportunidad de escribir el informe sobre nuestras percepciones en la Comisión para la Discusión Recurrente sobre la Protección Social que se ocupó del tema, en la 100ª Conferencia, no pudimos menos que dejar constancia de la inconformidad que nos causó y así lo expresamos varias veces al Presidente de la misma, que en el numeral 15 del Informe⁸ se sustituyera por la palabra “hogares” la denominación del Estado, cuando se refieren a las bases sobre las cuales se construye la Seguridad Social y que conocemos desde Bismarck y Beveridge con el principio de “seguridad social para todos”.⁹

En las múltiples ocasiones en las cuales llamamos la atención sobre el tema, se nos dijo que era error de redacción y que la comisión que se ocuparía del asunto sería advertida de ello, no obstante, cuando estudiamos el texto final, encontramos en las tres versiones oficiales: inglés, francés y español el uso de la palabra y sus equivalencias.

El papel que se le daba al Estado de convertirse en consejero, supervisor y asesor de los fondos aportados por empleadores y trabajadores para los fondos de capitalización, pusieron en evidencia el claro propósito de despojar al Estado de la responsabilidad que había asumido desde los comienzos de la seguridad social.

Es así como de dicha conferencia, salió el consenso que se plasmó en las conclusiones aprobadas en la Asamblea General, de presentar los elementos necesarios para una posible recomendación sobre Pisos de Protección Social, lo que efectivamente sucedió en la 101ª Conferencia Internacional del Trabajo de 2012.

⁷ Guía para la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo. Informe IV, pág. 6.

⁸ ILC 100, Informe IV, 2011.

⁹ La O.I.T. en la historia, Revista Trabajo n° 67 de 2009, pág. 2.

4. CONFERENCIA 101ª O.I.T: PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA JUSTICIA SOCIAL Y UNA GLOBALIZACIÓN EQUITATIVA

Contando con el antecedente del Informe del Grupo consultivo convocado por la O.I.T y la O.M.S, que como reza en el mismo, contribuirá de forma notable a los debates de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012 sobre la creación de una recomendación autónoma sobre el Piso de Protección Social a las deliberaciones de la Junta de Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas, al proceso del G-20 y a otros foros internacionales, regionales y nacionales

Inmediatamente después de la 100ª Conferencia, el Consejo de Administración, en su 311ª reunión de Junio de 2011, decidió inscribir en el orden del día de la 101ª reunión de 2012 de la Conferencia un punto para la elaboración de una norma titulada “Elaboración de una recomendación autónoma sobre el Piso de Protección Social”, basado en un programa de plazos reducidos.

A la altura del desarrollo de la 101ª Conferencia de 2012, y habiendo transcurrido 4 días de la misma, ya se concluyó en la Comisión el trámite de aprobación de enmiendas en un procedimiento de una celeridad poco usual en este medio.

Pretendemos con este trabajo, y ante hechos tan recientes, como lo fueron la adopción de la Resolución¹⁰ y la Recomendación¹¹ por la Asamblea General de la O. I. T. el pasado 14 de Junio, dar a conocer, para su respectiva evaluación y comentarios, los principales aspectos de las mismas. Es esta la razón por la cual hemos querido aprovechar este espacio para compartir con todos Uds. las bases de estos documentos.

En la sesión plenaria de la Comisión Tripartita del día 13 de Junio se aprobó el texto del Informe la resolución y el Proyecto de Recomendación que, el día 14 de Junio, fue aprobado en la Asamblea General, que convertida en Recomendación cuyo número será comunicado, debemos resaltar aspectos que consideramos de mucha importancia para el futuro de la seguridad social.

¹⁰ ILC 101 PR 14 2012 -06 0195 -1.

¹¹ ILC 101 -PR14-2012-06 195 -1.

5. LA RESOLUCIÓN

Hay un reconocimiento de la función esencial de la protección social en el desarrollo social y económico, en especial en la lucha contra la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, teniendo como meta el trabajo decente.

Se invita tanto a los gobiernos, empleadores y trabajadores, para que den efecto a la Recomendación de conformidad con las circunstancias nacionales. Al Consejo de Administración se le formula igualmente la invitación para que solicite al Director General (recientemente nombrado) que, teniendo en cuenta los recursos disponibles, adopte medidas para:

- a) Promover una amplia aplicación de la Recomendación.
- b) Fortalecer la capacidad de los gobiernos, organizaciones de empleadores y trabajadores para poner en práctica políticas y programas nacionales de pisos de protección social.
- c) Apoyar a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y trabajadores en sus esfuerzos de poner en práctica, dar seguimiento, evaluar políticas y programas nacionales sobre pisos de protección social mediante la facilitación de intercambio de conocimiento información y buenas prácticas entre los Miembros y actividades de cooperación y asesoramiento técnico.
- d) Apoyar procesos de dialogo nacionales sobre diseño y puesta en práctica de los pisos.
- e) Intensificar la cooperación y la coordinación del apoyo a los Miembros con otras organizaciones internacionales pertinentes y representativas y de personas interesadas para desarrollar estrategias nacionales de protección social.

Es evidente, que el sistema de seguridad social tiene que ser sostenible y que son las bases de su financiación las que determinan su cobertura.

Llama poderosamente la atención de que un Convenio de 1952 (después de 60 años de adopción) solo cuente con 43 ratificaciones entre 183 países Miembros.

Es igualmente evidente que la baja ratificación por parte de los países Miembros, que no obstante el plazo perentorio de 12 meses a partir de la adopción del instrumento, se genera el temor de los Miembros, de que con las bases tripartitas de contribución, adquirieren compromisos de financiación imposibles de lograr especialmente en países en vía de desarrollo o viviendo las crisis económicas que afrontan muchos de los que estarían sujetos a la ratificación.

Ahora entendemos claramente, porqué el propósito, conseguido, de desvincular a los Miembros, como quedó en la Recomendación, de aportar y que solamente a través de la creación de impuestos y con las contribuciones para los sistemas subsidiados se asuman los costos de la seguridad social atendiendo a la capacidad financiera de cada Estado Miembro, entrando este a asesorar, vigilar y recomendar sobre el manejo de esos fondos y mediante la base impositiva que garantice su sostenibilidad y financiación.

Serán pues los empleadores y trabajadores quienes a través del sistema contributivo efectúen los respectivos aportes materia de vigilancia y control de los Estados Miembros.

Serán, pues, los impuestos los que asuman la seguridad social y ya sabemos que la carga impositiva está en el trabajador dependiente, ya que los grandes capitales, además de las amplias exenciones, cuentan con sistemas que les permiten eludir ese pago de impuestos.

Como reafirmación de lo que venimos afirmando, observamos en el Recuadro 10¹² como Fuentes de financiación innovadoras aplicadas a la protección social: impuesto sobre las transacciones financieras, *ad valorem* a similitud de muchos países, impuesto sobre las transacciones monetarias internacionales, sobre las operaciones con divisas extranjeras en los principales mercados de divisas, impuesto de solidaridad sobre los billetes de avión. En 2006, varios países, en colaboración con Naciones Unidas, acordaron en invertir los fondos recaudados en protección sanitaria básica. Remesas de la migración laboral siempre ha sido una fuente de protección social informal para las familias que

¹² PISO DE PROTECCION SOCIAL para una globalización equitativa e inclusiva Informe del Grupo Consultivo O.I.T., Ginebra 2011.

quedaban atrás, pues se ha demostrado que pueden contribuir a aumentar el consumo y reducir la pobreza en los países de origen de los migrantes. Desconocen que a consecuencia de las crisis de los países europeos y de los Estados Unidos, muchos migrantes han regresado a su país de origen, pues con las tasas en aumento de desempleo, han perdido los puestos de trabajo. Instrumentos de deuda, a partir de 2007, han convertido dólares de deuda bilateral, invirtiendo en servicios básicos de salud.

Estas propuestas generan serios reparos en el sector empleador, pues pueden convertirse en factor de recesión económica.

Desde las contribuciones, las cosas no se plantean mejor, pues las medidas que analiza la U.E. para sacar de la crisis a España e Italia apuntan a la baja de los salarios.¹³

Si todos los recortes y subidas de impuestos se destinan a pagar los intereses de la deuda que se asume para salvar el sistema financiero, que causó precisamente la crisis de 2008 que en esfuerzos solidarios se trata de asumir, todo resultará inútil.

6. LA RECOMENDACIÓN

Reafirma que el derecho a la seguridad social es un derecho humano, que junto con la promoción del empleo es una necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso.

Que es una herramienta para prevenir y reducir la pobreza absoluta, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social.

Que la seguridad social puede promover la igualdad de oportunidades, de género y un gran apoyo para la transición del empleo informal al formal, que es una inversión que potencia a las personas para adaptarse a los cambios de la economía y de los mercados de trabajo que ayuden a facilitar la transición hacia una economía más estable.

¹³ EL PAIS de Madrid, junio 29 de 2012, Internacional, pág. 3 columna 3.

Reconociendo la importancia de un crecimiento sostenible a largo plazo y recordando la Declaración Universal de Derechos Fundamentales de 1998¹⁴, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales como pilares importantes para superar las desigualdades y diferencias sociales dentro de las regiones.

Se enfatiza en las normas de la O.I.T. relativas a la seguridad social, en especial el Convenio 102 de 1952 como norma mínima, la Recomendación 67 de 1944 sobre la seguridad de los medios de vida, la Recomendación 69 de 1944 sobre la asistencia médica, normas que guardan toda su vigencia y siguen siendo instrumentos de referencia para los sistemas de seguridad social.

En la Declaración de 2008,¹⁵ sobre la justicia social para una globalización equitativa, la O.I.T. reconoce en sus normas medio esencial para “situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales ampliando las medidas de protección social que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, con inclusión de la ampliación de la seguridad social a todas las personas”.¹⁶

Todas las anteriores consideraciones se plasmaron como objetivos, ámbito de aplicación y principios en la Recomendación, insistiendo en la responsabilidad del Estado de poner en práctica la misma y la aplicación por parte de los Miembros de los principios consagrados en los 18 literales de los cuales queremos destacar porque nos llaman poderosamente la atención el j) “gestión financiera y administración sanas responsables y transparentes” que, en nuestro parecer, marca la salida del Estado del trípode sobre el cual se basó la seguridad social en sus comienzos.

Se reduce, como lo señala el literal r), en una participación tripartita con las organizaciones de empleadores y trabajadores para celebrar consultas a otras organizaciones.

¹⁴ ILSE 2012. International Labour Standards Library.

¹⁵ 98ª CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, junio de 2008, www.ILO.org.com.

¹⁶ ILC 101 PR 14 -2012-06 – 0195 -1.

Nos extraña, por considerarla fuera del contexto y de ninguna relación con el tema de la Recomendación, el literal r) “pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical para todos los trabajadores”.

Como garantías básicas de la seguridad social, se puntualizan:

a) Acceso a un conjunto de bienes y servicios a nivel nacional: salud, incluida la maternidad con cumplimiento de criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.

b) La seguridad básica para los niños.

c) La seguridad básica de ingresos para las personas en edad de trabajar que sean incapaces de generar en especial en casos de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez.

d) Seguridad básica de ingresos para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

No obstante las intenciones plasmadas en estos documentos de dotar a la seguridad social del elemento de sostenibilidad, y consideración a las asimetrías tan comunes en el seno de la Organización Internacional del Trabajo, las medidas de choque que se están tomando en Europa, Estados Unidos y nuestros países, que empiezan a sentir los efectos de la crisis, y para afrontarla, no parecen favorecer esas intenciones.

Mark Rutte, primer ministro holandés, manifestó que¹⁷ “la única salida para España e Italia es que sigan con la austeridad y las reformas”.

La austeridad en nuestro sentir, constriñe las economías de estos países, frenando el crecimiento, la producción y con ello la creación de puestos de trabajo decente que contribuyan a la seguridad social desde la reafirmación de la base contributiva que ha quedado plasmada en la Recomendación recientemente aprobada.

Preocupa igualmente que las PYMES en Colombia, que están siendo invitadas a la formalización, con exenciones hasta de cinco años por efectos de la Ley 1429 de 2010, llamada de Pleno Empleo y Formalización, y de cuyos

¹⁷ EL PAIS de Madrid, Junio 29 de 2012, Internacional, pág. 3, columna 3ª.

resultados positivos presentó informe el Ministro de Trabajo, Rafael Pardo Rueda, en su intervención en la pasada Conferencia Internacional de Trabajo. Pero medidas como estas pueden frenar ese crecimiento que en nuestro caso presenta ya un leve decrecimiento según los últimos datos de la ANDI.

Vale la pena destacar en este espacio lo que en el Informe en el Recuadro 11 se destaca con respecto a Colombia, que desde el año 2009 ha puesto en marcha una reforma dirigida a lograr la cobertura médica universal mediante la unificación del sistema contributivo y subsidiado bajo un nuevo plan de seguro médico universal El Plan Obligatorio de Salud (POS).

Este se financia mediante los aportes de empleadores con cargo a su nómina mensual de salarios, y del descuento del porcentaje en los salarios del trabajador en el sector formal y de los trabajadores independientes y cooperados. Los trabajadores de bajos ingresos o en el sector informal obtienen cobertura mediante el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado (POSS), para los del nivel 1y 2 del SISBEN, lo que facilitara la transición de los trabajadores al sistema de protección social presentando una cobertura única en el mundo del ciento por ciento

En España, buscando la integración del empleo doméstico (en su mayoría mujeres), la ley mediante la cual se ordenó la vinculación a la seguridad social del sector en donde más de 400.000 trabajadoras no están afiliadas. Muchas, por tener el carácter de irregulares no pueden ser contratadas, otras porque sus empleadores se niegan, y otras porque prefieren mantenerse en la economía sumergida “No se les puede hacer contrato hasta que consigan el arraigo y muchas van a perder la tarjeta sanitaria en unos pocos meses. Las familias albergan serios temores de lo que pueda pasar si alguna tiene un accidente en casa”.¹⁸

Miradas así las cosas, la financiación no se ve clara y con ello la sostenibilidad de la base mínima, aunque prevista una proyección ambiciosa de ampliación de la cobertura, pero que proyectada su financiación con las contribuciones, cada vez más escasas, provenientes del bajo índice de generación

¹⁸ EL PAIS de Madrid, Junio 29 de 2012, Sociedad, pág.41.

de trabajo asalariado e independiente, las altas y preocupantes cifras de desempleo especialmente de jóvenes, el envejecimiento de la población y el fenómeno de repatriación de migrantes producida por la crisis de los países europeos y los Estados Unidos, hacen parecer muy lejana esa financiación a no ser que las organizaciones financieras que recaudan los aportes se desprendan de esas ganancias billonarias y ayuden a financiar esos pisos básicos.

El sector empleador se mostró seriamente preocupado por este sistema de financiación basada en impuestos que puede, como dijimos, desmotivar la formalización de las PYMES y frenar la inversión que ha sido notable, especialmente en la América Latina, que se encuentra en un período de bonanza que hace poner los ojos de los inversionistas en ella.

Nos parece, no obstante, que el análisis consignado hace énfasis en las posibilidades de cada estado miembro, que resulta ser respuesta a lo que hemos dicho tantas veces, de la no consideración a las asimetrías que están tan evidentes en la integración de la O.I.T.

Este Informe Final aprobado¹⁹ así como la Recomendación, ya numerada, deberá ser materia de estudio y profundo análisis por parte de los países Miembros, quienes, en mi opinión, deben hacer llegar al Consejo de Administración, para la reunión de Noviembre, alguna manifestación en que por lo menos se plasmen las inquietudes que este documento necesariamente va a producir.

7. CONSIDERACIONES FINALES

1) La adopción de esta Recomendación establece las condiciones favorables para motivar la ratificación del Convenio 102 de 1952, al hacer las consideraciones necesarias sobre la capacidad del Estado Miembro para tomar los compromisos que conlleva la ratificación.

¹⁹ Oficina de Documentación de la O.I.T, texto en español del Informe de Junio 14 de 2012.

2) Para los países Miembros con sistemas de protección social bastante avanzados, el efecto de esta Recomendación no es tan sensible y tiene más el carácter de una reiteración de principios que vale la pena no perder de vista.

3) No vemos nada fácil la sostenibilidad financiera en las contribuciones de trabajadores dependientes y por cuenta propia, ya que sabemos perfectamente la crisis que afronta el trabajo asalariado de donde salen las contribuciones obligatorias. En cuanto a los trabajadores autónomos o independientes, que no tienen la cultura de la seguridad social, materia de una ley reciente en nuestro país, la 102 de 2011, que pretende crear la conciencia de la importancia de la seguridad social y con ello de las contribuciones que son materia de elusión y evasión, como lo tenemos plenamente evidenciado y que habla de cifras astronómicas detectadas por el Departamento de Impuestos Nacionales DIAN.

4) Nos inquieta igualmente cifrar la sostenibilidad basada en la carga impositiva, lo que puede llevar a una desaceleración de la economía, lo que en nada favorece a los países que adopten este medio.

5) Estamos asistiendo a las consecuencias de las crisis financieras del mundo, en donde se han visto afectadas precisamente las cifras correspondientes a la protección social, y que los recortes presupuestarios han apuntado precisamente a ese estado de bienestar social que tanto envidiábamos en países que hacían gala de ello. Las pensiones de vejez han sido blanco de esos recortes y cada vez se menciona más el aumento de las edades para jubilarse.

6) Frente a los desafíos demográficos el envejecimiento de la población, la migración y la urbanización corresponde a la protección social procurar los paliativos necesarios para contrarrestarlos.

7) Las nuevas tecnologías pueden desempeñar un papel fundamental en la ampliación de la cobertura de la protección social y a la vez facilitar una administración eficiente y eficaz que permita el control sobre las operaciones, evitando la corrupción, la ineficiencia y la incapacidad administrativa.

8) Es absolutamente cierto que, sin una seguridad social para todos, la paz basada en la justicia social en el mundo resulta inalcanzable.

9) Son, por tanto, las últimas normas expedidas en nuestro país la Ley 1562 de 2012¹ y el proyecto de Ley 210 de 2013, pasos agigantados que pondrán en marcha la Recomendación 202 de 2012 en nuestro país.

A CRISE ESTRUTURAL COMO MANIFESTAÇÃO DE UMA MACROECONOMIA FRACASSADA

The structural crisis as a manifestation of a failed macroeconomy

Éric da Silva Lima¹

Weliton Carvalho²

Luis Gustavo Liberato Tizzo³

DOI: <https://doi.org/10.62140/ELWCLT77>

RESUMO

O artigo analisa a crise estrutural do Estado brasileiro como reflexo de uma macroeconomia fracassada, evidenciando a desconexão entre os

¹ Bacharelado em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Integrante do renomado Grupo de Pesquisa "Panóptico" na mesma instituição. Participa do prestigiado Grupo de Pesquisa "Cidadania, Constituição e Estado Democrático de Direito" do programa de pós-graduação stricto sensu em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie (Doutorado).

² Possui graduação em Ciências Jurídicas pela Universidade Católica de Pernambuco (1991), especialização em Direito Público pela Universidade Católica de Pernambuco (1993), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (1998) e doutorado em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2004). Professor Adjunto de Direito da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Coordenador de linha de pesquisa da UFMA-Imperatriz. Ex-coordenador de pesquisa do Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Educação e Direitos Humanos - NiEDH/UFMA. Professor da Escola Superior da Magistratura do Estado do Maranhão. Ex-professor da Universidade Católica de Pernambuco. Ex-professor do Curso de pós-graduação em Direito lato sensu do Centro Universitário do Maranhão (CEUMA). Membro do Instituto Pernambucano de Direito Comparado. Membro do Instituto Maranhense de Direito Eleitoral. Ex-coordenador do Núcleo da Escola Superior do Estado do Maranhão (ESMAM), sediada em Imperatriz/MA. Membro da Academia Maranhense de Letras Jurídicas. Professor adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Pesquisador no grupo de pesquisa Direito Administrativo na Contemporaneidade da Universidade Federal do Delta do Parnaíba. Juiz de Direito.

³ Doutorando em Direito Político e Econômico (Bolsista Mérito MackPesquisa) pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Mestre em Ciências Jurídicas pela UniCesumar. Pós-graduado em Direito Constitucional pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania - IDCC (certificação pela UniBrasil). Pós-graduado em História das Revoluções e dos Movimentos Sociais pela Universidade Estadual de Maringá - UEM. Pós-graduado em Africanidades e Cultura Afro-Brasileira pela Universidade Norte do Paraná - UNOPAR. Pós-graduado em Docência do Ensino Superior pela Faculdade São Braz. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Participante do curso de extensão sobre "Globalização e proteção internacional dos direitos humanos" realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa - FDUL, Portugal. Membro do grupo de pesquisa "Cidadania, Constituição e Estado Democrático de Direito", vinculado à Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Pesquisador em Direitos Humanos, Direito Constitucional, Direito Internacional e Direito Processual Civil. Autor de obras, capítulos de livros e artigos científicos na área jurídica. Professor do curso de Direito da Universidade Estadual do Paraná - UNESPAR. Advogado.

instrumentos jurídicos e os objetivos constitucionais de justiça social. Parte-se da dualidade funcional do Estado moderno — entre coerção e encorajamento para demonstrar como a transição do modelo liberal para o Estado social implicou uma reconfiguração do poder político, com destaque para as técnicas de fomento como instrumentos de promoção de direitos. A investigação revela que a Desvinculação de Receitas da União (DRU) representa uma incoerência estrutural, pois subverte a lógica da vinculação constitucional de recursos, fragilizando o financiamento de áreas essenciais como saúde, educação e seguridade social. Tal prática compromete a segurança jurídica e rompe o pacto de confiança entre Estado e sociedade, gerando instabilidade institucional. A crise estrutural é abordada como uma desconformidade contínua entre o pacto social originário e a realidade normativa vigente. São analisados seus desdobramentos em quatro dimensões: desemprego e precarização do trabalho, desigualdade social, decadência dos serviços públicos e instabilidade política. Em todas, observa-se o esvaziamento da função promocional do Estado e o distanciamento entre a fórmula legal e os anseios sociais. No campo da macroeconomia, o artigo critica a insuficiência dos modelos clássicos e destaca a contribuição de Keynes ao evidenciar que o sistema pode se estabilizar em níveis de subemprego. A análise macroeconômica deve considerar os efeitos microeconômicos, especialmente sobre os mais vulneráveis, e ser orientada por um sistema jurídico que promova a justiça distributiva. O estudo de caso da Nova Matriz Econômica (NME) brasileira ilustra como políticas de dirigismo estatal, embora bem-intencionadas, geraram dependência empresarial, perda de competitividade e corrupção sistêmica, culminando em uma crise de representatividade e legitimidade. Dessa forma, indica-se que a DRU é o símbolo de uma macroeconomia divorciada dos princípios constitucionais, e que a crise estrutural exige uma reengenharia juspólitica capaz de restaurar o pacto social, alinhar arrecadação e despesa aos fins constitucionais e devolver à sociedade os frutos da tributação sob a égide da justiça distributiva.

PALAVRAS CHAVE: Crise estrutural do Estado; Macroeconomia e justiça social; Vinculação constitucional de receitas.

ABSTRACT

This article examines Brazil's structural crisis as a manifestation of a failed macroeconomic model, highlighting the disconnect between legal instruments and the constitutional goals of social justice. It begins with the dual nature of the modern State—between coercion and encouragement to show how the transition from liberalism to a social State redefined political power, emphasizing promotional techniques as tools for rights realization. The study identifies the Unlinked Federal Revenue (DRU) mechanism as a structural incoherence that undermines the constitutional logic of resource allocation, weakening funding for essential sectors such as health, education, and social security. This practice erodes legal certainty and breaks the trust pact between State and society, leading to institutional instability. Structural crisis is framed as

a continuous mismatch between the original social pact and the current normative reality. Its consequences are analyzed in four dimensions: unemployment and labor precarization, social inequality, public service decay, and political instability. In each, the State's promotional role is diminished, and the legal framework fails to reflect societal aspirations. In macroeconomic terms, the article critiques classical models and highlights Keynes's insight that economies may stabilize at suboptimal employment levels. Macroeconomic analysis must incorporate microeconomic effects, especially on vulnerable populations, and be guided by a legal system committed to distributive justice. The case study of Brazil's New Economic Matrix (NME) illustrates how state-driven policies, despite good intentions, fostered corporate dependency, reduced competitiveness, and enabled systemic corruption, resulting in a crisis of legitimacy and representation. The article concludes that the DRU epitomizes a macroeconomic structure detached from constitutional principles. Addressing the structural crisis requires a legal-political reengineering to restore the social pact, realign fiscal mechanisms with constitutional goals, and ensure that taxation serves society under the banner of distributive justice.

KEYWORDS: Structural crisis of the State; Macroeconomics and social justice; Constitutional linkage of revenues.

1. INTRODUÇÃO

O Estado representa um complexo acordo de convivência, cuja natureza se desdobra em uma fundamental dualidade: um comportamento passivo no sentido de exortar o liberalismo, mas ao mesmo tempo manter postura comissiva a fim de concretizar o bem-estar coletivo e promover o socialismo. Trata-se de alcançar o liberal socialismo, opção tomada pela Constituição da República (arts. 1º, 3º e 170, exemplificativamente). (BOBBIO, 2007)

Ao invés de se limitar a proibir, o Estado passou a atuar de forma proativa, utilizando mecanismos como incentivos fiscais e programas de apoio para direcionar a ação individual em prol de objetivos sociais como a educação, a inovação e a sustentabilidade.

Entretanto, essa evolução ontológica enfrenta uma crise estrutural que ameaça a própria legitimidade do contrato juspolítico. A contradição emerge quando as ferramentas fiscais, que deveriam ser instrumentos de fomento e garantia de direitos, desvirtuam-se de seu propósito original.

A Desvinculação de Receitas da União (DRU), por exemplo, surge como o epítome dessa incoerência, subvertendo a lógica da vinculação constitucional de receitas ao permitir que recursos legalmente destinados a setores essenciais como saúde e seguridade social sejam utilizados para despesas gerais do governo.

Essa prática não apenas fragiliza o financiamento da gestão pública crucial, mas também introduz incerteza no planejamento orçamentário e, mais grave: erode a confiança da população no sistema de arrecadação.

Este artigo propõe uma análise aprofundada de como a crise estrutural e a funcionalidade distorcida levam a uma macroeconomia fracassada, cujos mecanismos, como a DRU, traem a essência do Estado social.

O objetivo aqui é demonstrar que, ao desvincular receitas, o Estado não apenas desorganiza suas finanças, mas também rompe o pacto de confiança que sustenta a sua legitimidade e, por óbvio, sua existência.

Portanto, a presente investigação examinará a teoria por trás da dupla função do Estado, dissecando as consequências práticas da incoerência fiscal e argumentando pela urgência de uma reavaliação que alinhe o sistema de arrecadação e despesa com os objetivos fundamentais do Estado democrático de direito em uma realidade periférica.

2. O ESTADO E A INSTITUIÇÃO

O Estado, síntese do acordo de convivência, deve, inevitavelmente, propor duas dimensões das quais dependem a sua natureza: a primeira manter os administrados em estado de inércia (em relação aos comportamentos desviantes) e a segunda, criar mecanismos que permitem a sua movimentação. Exatamente essa é a advertência de Norberto Bobbio.

Tomando essa observação como ponto de partida, proponho-me a examinar um dos aspectos mais relevantes (e ainda pouco estudado na própria sede da teoria geral do direito) das novas técnicas de controle social, as quais caracterizam a ação do Estado social dos nossos tempos e a diferenciam profundamente da ação do Estado liberal clássico: o emprego cada vez mais difundido das técnicas de encorajamento. (BOBBIO, 2007, p. 2)

Essa face do Estado é caracterizada pelo uso de técnicas de encorajamento. Ao invés de apenas proibir, o acordo moderno executa de forma proativa, estimulando condutas benéficas para o bem-estar coletivo.

Tais manifestações incluem incentivos fiscais, subsídios, programas de apoio e outras formas de fomento que direcionam a ação individual em prol de objetivos sociais como a educação, a inovação e a sustentabilidade.

Portanto, o acordo atual se diferencia do seu predecessor liberal não apenas pela sua extensão, mas pela sua natureza funcional. Ele opera em um espectro que vai da coerção à promoção, utilizando a inércia para manter a ordem e o encorajamento para impulsionar o desenvolvimento social. Essa dualidade atual é a marca distintiva das novas técnicas de controle social, que moldam a dinâmica entre o indivíduo e a instituição estatal. (mudança de redação)

A transição de um modelo estatal focado na coerção para um que incorpora o encorajamento como ferramenta central de governo não é meramente uma mudança de técnica, mas sim uma profunda transformação na natureza do poder político (natureza do Estado democrático de direito).

Note-se que não se advoga aqui a completa superação do Estado liberal, mas a sua atualização com os elementos profícuos da experiência socialista que apontaram falhas na arquitetura política do poder entregue às forças de mercado. (Esse tópico é importante como fio condutor do trabalho.)

No Estado liberal, o poder era exercido principalmente como uma força negativa: a capacidade de proibir, de impedir e de punir. O direito, nesse contexto, funcionava majoritariamente como um conjunto de limites, um arcabouço de não fazer. O Estado se contentava em contemplar.

No entanto, com o surgimento do Estado social, a lógica do poder se expande para o campo da positividade. O poder não mais se limita a controlar o que é considerado desviante, mas assume a tarefa de produzir e moldar condutas que promovam a sua vocação última: concretizar direitos.

Essa é a essência do que Bobbio descreve como a mudança "da estrutura à função". O direito, nesse novo paradigma, passa a ter uma função

"promocional" ou "teleológica". Isso demonstra a inquietude do fenômeno jurídico que se move com os novos desejos da civilidade.

O Estado no momento atual do seu existir não apenas restringe, mas também direciona o comportamento dos cidadãos para a realização de fins predeterminados, seja o desenvolvimento econômico, a saúde pública ou a proteção ambiental.

Essa dualidade tem implicações diretas com a própria noção de liberdade. É fundamental notar que a liberdade no Estado clássico era entendida, em grande parte, como a ausência de impedimentos do poder ("liberdade negativa").

Já no Estado social, a liberdade é também a capacidade de agir efetivamente, o que exige que o poder crie as condições materiais para essa ação ("liberdade positiva"). As técnicas de encorajamento, ao fornecerem os meios e os incentivos, atuam diretamente sobre essa dimensão da liberdade, tornando a fronteira entre a coerção e o estímulo mais sutil e complexa.

Em última análise, o que o emprego cada vez mais difundido das técnicas de encorajamento revela é que o Estado contemporâneo busca um tipo de governo comprometido com a mudança na estrutura social.

Isso coloca em pauta questões essenciais para a teoria do direito e a filosofia política, como os limites do poder estatal na moldagem de comportamentos e a redefinição do papel do cidadão, que assume o protagonismo da política de fomento.

Nesta dimensão, há que se ter em mente o questionamento a respeito de como as instituições públicas e privadas devem proceder diante das exigências contidas no concerto político capitaneado pelo Estado

Para Delano Câmara, por exemplo, a tributação é um instrumento de regulação da sociedade e da economia; isso quer dizer que, por meio da instituição do tributo, a instituição pode interferir no curso do acordo político (Estado).

Coase critica a teoria microeconômica. Considera-a incompleta, uma vez que inclui somente os custos de produção e transporte. Dessa forma, exclui do cálculo os custos referentes à celebração e execução de um contrato, bem como os exigidos para administrar uma firma. Estes últimos, para Coase, denominam-se custos de transação por representarem uma parte considerável dos recursos utilizados pela

Considerando o fato de que o substrato político necessita, invariavelmente, de meios para o seu funcionamento e do mesmo modo, que todos os sujeitos de direito são “fiadores” deste sistema. A intersecção entre a tese de Delano Câmara sobre a tributação como instrumento de regulação e a teoria de Ronald Coase sobre os custos de transação revela uma dimensão crucial da função do Estado.

Enquanto Câmara argumenta que a tributação permite a intervenção do Estado no curso do acordo político, Coase fornece a base teórica para essa necessidade.

Ao demonstrar que a teoria microeconômica tradicional é incompleta por negligenciar os custos de transação (aqueles inerentes à celebração e execução de contratos e à administração empresarial), Coase evidencia que o mercado, por si só, não é um sistema perfeito.

Nesse sentido, o Estado, como o principal "fiador" do acordo político, utiliza a tributação não apenas para seu financiamento, mas como um mecanismo fundamental para internalizar e reduzir esses custos de transação social (conjunto de interações e negociações humanas necessárias para que a sociedade funcione de modo equilibrado).

A instituição do tributo, portanto, transcende sua função meramente arrecadatória e se torna uma ferramenta estratégica para mitigar as falhas de mercado, garantindo a eficiência das trocas e consolidando a própria estrutura de convivência que mantém a sociedade coesa.

3. A CRISE ESTRUTURAL E SEUS DESDOBRAMENTOS

A crise estrutural pode ser definida como desajuste político estribado em instrumentos jurídicos. Aqui não há novidade, pois é da essência do poder se constituir em fato (mando) referendada por norma jurídica (legalidade). É evidente que o concerto fato normativo deve atender aos propósitos de equilíbrio entre o poder e a sociedade. Quando essa equação se rompe, faz-se imperativo a

reengenharia juspolítica. Pertinente, nesse sentido, a intervenção de Gianfranco Andrea.

De fato, só se reestrutura algo que já existe. Assim, pressuposto para a reestruturação é a preexistência de uma situação materializada por um ente, organização ou instituição, situação esta de "ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal". (ANDRÉA, 2023, p. 64)

A crise estrutural, portanto, é a evidência de que o sistema juspolítico de uma nação não está mais alinhado com o seu propósito original, mesmo que as ações isoladas não sejam flagrantemente ilegais. Ela se manifesta como uma "ilicitude contínua e permanente" ou uma "desconformidade" que exige uma reestruturação profunda, pois a estrutura atual não é mais capaz de cumprir seu papel de forma adequada.

Em outras palavras, o problema não está em uma única ação ou decisão, mas na própria arquitetura do sistema, que, com o tempo, se desviou do projeto original. Isso cria uma situação de instabilidade que, eventualmente, se torna inegável e exige uma resposta normativa capaz de restaurar o acordo primário.

É dizer: o acordo político é uma espécie de fórmula em que deve traduzir princípios e conceitos do grupo social de onde surgiu para que a sua legitimidade não se esgarce no tempo. A crise estrutural e a desconformidade com o pacto social de origem pode ser diagnosticado da seguinte forma

3.1 Desemprego e Precarização do Trabalho. O acordo social ideal pressupõe que o trabalho é uma via para a dignidade e a prosperidade.

A fórmula legal (leis trabalhistas, por exemplo) foi criada para garantir o mínimo existencial ancorado no princípio da hipossuficiência econômica do trabalhador.

Impacto da Mudança: Quando o acordo social renega os princípios que fundamentam as relações de trabalho, a sociedade passa a valorizar mais a flexibilização total em detrimento da segurança, ou o modelo econômico global

altera radicalmente a natureza dos empregos e a fórmula legal original se torna obsoleta.

As leis criadas para um cenário de empregos formais e estáveis não conseguem mais proteger o trabalhador. Essa desconexão entre o novo acordo social (flexível, instável) e a fórmula legal antiga (protetora) leva à precarização do trabalho e ao desemprego, que se tornam problemas sistêmicos, e não apenas conjunturais.

3.2. Desigualdade Social: O acordo social inclui a promessa de que todos têm oportunidades e que o crescimento beneficia a sociedade de forma geral.

A fórmula legal, com leis tributárias progressivas e políticas de redistribuição de renda, é a tradução desse ideal. Impacto da Mudança: Se o acordo social se desloca para um modelo em que a acumulação de riqueza por poucos é vista como o principal motor do progresso, e a solidariedade é enfraquecida, a fórmula legal não acompanha essa mudança ou, pior, é alterada para favorecer a concentração de renda.

A desconformidade aqui é clara: a fórmula legal não promove mais a equidade.

O resultado é o aumento dramático da desigualdade social, visto que o sistema não está mais calibrado para o seu propósito original de distribuir o progresso conjugado com a justiça distributiva.

3.3 Decadência de Infraestrutura e Serviços Públicos.

O contrato social estabelece que o Estado deve prover serviços essenciais (saúde, educação, segurança) e infraestrutura de qualidade. A fórmula legal direciona os recursos e define as responsabilidades para que isso aconteça (incoerência da Desvinculação de receitas da União). Impacto da Mudança: A crise estrutural aparece quando o acordo social é rompido, e a ideia de bem-estar coletivo dá lugar a uma visão em que a provisão de serviços públicos é vista como um peso ou uma oportunidade de lucro para setores privados (e até do setor público).

A fórmula legal, que deveria garantir o financiamento e a qualidade desses serviços, falha. O resultado é a decadência da infraestrutura e dos serviços públicos, que se tornam precários e inacessíveis para a maioria, pois o sistema já não traduz mais o ideal de responsabilidade social do Estado.

3.4 Instabilidade Política e Social: Um pacto social sólido é a base para a legitimidade política.

A fórmula legal traduz esse acordo em instituições e regras que garantem a estabilidade. Impacto da Mudança: A crise estrutural, como uma "desconformidade" profunda, expõe a falha do sistema. As pessoas percebem que a fórmula legal (as leis e instituições) não reflete mais suas aspirações, nem resolve seus problemas.

Essa perda de confiança no sistema causa uma profunda instabilidade. Protestos, polarização e crises de representatividade se tornam comuns, pois a sociedade não se vê mais no espelho de suas próprias leis e instituições. A instabilidade é a manifestação visível do colapso do pacto social e da crise estrutural subjacente.

4. AS CONSEQUÊNCIAS DE UMA MACROECONOMIA FRACASSADA

A macroeconomia estuda os dados econômicos agregados de uma nação, como PIB, inflação e desemprego.

Essa análise é essencial para compreender como a economia responde a eventos econômicos e políticos, permitindo, assim, uma avaliação da estrutura jurídica e institucional do país ao longo do tempo. Mankiw N. Gregory demonstra que na macroeconomia o tempo é fator de fundamental importância.

As Diferenças entre Curto Prazo e Longo Prazo. Em geral, os macroeconomistas acreditam que a diferença fundamental entre o curto prazo e o longo prazo é o comportamento dos preços. No longo prazo, os preços são flexíveis e podem reagir a mudanças na oferta ou na demanda. No curto prazo, muitos preços ficam "rígidos" em algum nível predeterminado. Uma vez que os preços se comportam de maneira diferente no curto e no longo prazos, vários eventos econômicos e políticas econômicas exercem efeitos diferentes ao longo de diferentes horizontes de tempo. (GREGORY, 2015, p.385)

No longo prazo, há a possibilidade de analisar se a estrutura adotada é boa ou ruim, a curto prazo, não, pois prevalece o sentido de manutenção rígida da estrutura que dá o sentido da norma aplicável.

Essa conclusão se coaduna com a definição de macroeconomia quando definida como “estudos dos agregados econômicos”. Por seu turno, Keynes vislumbra a concepção da macroeconomia nos postulados do valor, volume e disponibilidade.

A maior parte dos tratados sobre a teoria do valor e da produção discorre, principalmente, sobre a distribuição entre usos diferentes de determinado volume de recursos aplicados e as condições que, admitindo a hipótese do emprego dessa quantidade de recursos, determinam suas remunerações correspondentes e os valores relativos de seus produtos. Também a questão do volume de recursos disponíveis, no sentido da quantidade da população suscetível de ser empregada, da extensão da riqueza natural e do capital de equipamento acumulado, tem sido, muitas vezes, tratada de maneira descritiva. Todavia, a teoria pura dos determinantes do emprego efetivo dos recursos disponíveis poucas vezes foi objeto de exame detalhado. Naturalmente, seria absurdo dizer que nunca foi examinada, pois todas as discussões relativas às flutuações do emprego, que têm sido muitas, se ocuparam dela. Não quero dizer que o assunto tenha sido descuidado, mas que a teoria fundamental subjacente foi julgada tão simples e óbvia que foi, quando muito, objeto de menção superficial. (KEYNES, 1973, p. 45)

A grande ideia, portanto, é saber como as variáveis supracitadas devem ser processadas em um sistema de justiça onde a acumulação deve circular no território.

A análise da macroeconomia, portanto, não se limita a constatar a flexibilidade ou rigidez de preços no tempo, mas se aprofunda na própria natureza dos agregados econômicos. Para os postulados da economia clássica, o foco estava na distribuição eficiente de recursos como valor, volume e disponibilidade, presumindo que o sistema de mercado tenderia ao pleno emprego.

Contudo, como apontado por John Maynard Keynes, a teoria clássica não se dedicou à "teoria pura dos determinantes do emprego efetivo dos recursos disponíveis". Essa lacuna na teoria clássica é fundamental para a análise do tema proposto. Se a macroeconomia se limita a descrever os agregados sem entender as forças que os impulsionam ou os limitam, ela se torna incompleta.

A grande contribuição de Keynes foi justamente demonstrar que a economia pode se estabilizar em um nível de subemprego, exigindo uma análise mais profunda das variáveis que determinam o volume total de emprego e a acumulação de capital.

Nesse sentido, a macroeconomia não deve ser vista apenas como um espelho de dados, mas como uma ferramenta para diagnosticar a eficiência de um sistema.

A questão central, então, se estabelece: como essas variáveis macroeconômicas valor, volume e disponibilidade de recursos são processadas dentro de um sistema de justiça?

A acumulação e a circulação de riqueza em um território não são fenômenos puramente econômicos; elas são moldadas por leis, contratos, regulamentações e políticas públicas. Portanto, a grande ideia subjacente é entender como um arcabouço jurídico pode, no longo prazo, facilitar ou impedir a plena utilização dos recursos de uma nação, influenciando diretamente a sua prosperidade.

A macroeconomia, assim, transcende a simples descrição para se tornar um instrumento crítico na avaliação da eficácia da própria estrutura legal e institucional que verifica ou não a circulação e a acumulação de capital em um território dentro dos quadros estabelecidos pela ontologia do Estado democrático de direito.

5. ESTUDO DE CASO: A CRISE BRASILEIRA

O primeiro ponto a ser considerado, quando a intenção for analisar atualmente a macroeconomia brasileira, é o implemento do denominado NME (“Nova Matriz Econômica”). Como o próprio nome deixa a entender, trata-se da fundação em que será erguido o monumento jurídico e político da economia brasileira.

A partir de 2011/2012, o Brasil incorporou a chamada NME, políticas de forte intervenção governamental na economia que combinaram política monetária com a redução da taxa de juros e política fiscal com dirigismo no investimento, elevação de gastos,

concessões de subsídios e intervenção em preços. (BARBOSA FILHO, 2017, p. 2)

A primeira e grande ideologia e diretriz principiológica foi o fortalecimento da sociedade empresarial nacional por intermédio de fomento patrocinado pelo setor público.

Essa política está ancorada na ideia de que o Estado investe nos agentes econômicos para que o roda do capitalismo possa girar catalisando a produção e o consumo o que daria por consequência altos índices de empregabilidade, um dos princípios da ordem econômica (art. 170, VIII, da Constituição Federal).

Um instrumento importante na implementação dos estímulos governamentais foi a expansão do balanço do BNDES.² A política visava à constituição/criação de campeões nacionais e a escolha de setores “estratégicos” que receberam fortes subsídios, como a indústria automotiva, e subsídios e proteção (na forma de conteúdo nacional e sobre preço) no caso da indústria naval, para citar somente dois exemplos. A Petrobras era outro instrumento importante nessa política de desenvolvimento de setores “estratégicos”. A empresa passou a ser responsável por um ambicioso plano de investimento em exploração e produção (pré-sal) e na área de refino. O resultado dessa estratégia foi uma elevação substancial da importância da Petrobras, que chegou a representar 10% de todo o investimento do país. (BARBOSA FILHO, 2017, p. 3)

É preciso ponderar que a soberania não é um conceito rígido conforme formulado pela filosofia política do século XVI.

É evidente que soberania, embora existente no conceito de Estado, sofreu profunda flexibilidade diante de um modelo globalizado das forças econômicas. Os Estados, na luta pela sobrevivência, buscam se moldar aos interesses postos pelos países que lideram o comércio internacional, ou seja, as regras do capitalismo.

Tal sistema é caracterizado por uma relação triangular na qual o governo, idealmente representante dos interesses nacionais, intervém unicamente como mediador entre as partes sociais e, no máximo, como garante (geralmente impotente) do cumprimento do acordo. Aqueles que elaboram, há cerca de dez anos, este modelo (que hoje ocupa o centro do debate sobre as “transformações” da democracia), definiram a sociedade neocorporativa como uma forma de solução dos conflitos sociais que se vale de um procedimento (o do acordo entre grandes organizações) que nada tem a ver com a representação dos interesses. (BOBBIO, 1986, p. 25-26)

A análise de Bobbio (1986) é crucial para entender a vulnerabilidade da Nova Matriz Econômica. Ao descrever a sociedade neocorporativa como um arranjo de mediação entre o governo e as grandes organizações, ele expõe a fragilidade intrínseca desse modelo.

A confiança em um sistema de acordos, em detrimento de uma representação de interesses mais ampla e transparente, criou uma estrutura de poder centralizada e suscetível a choques. A crise brasileira não está forjada apenas em um problema econômico, mas sobretudo como consequência do colapso de uma decisão política.

A NME, ao concentrar poder e recursos em "campeões nacionais" e setores específicos, tornou o sistema econômico refém das decisões e dos interesses de um círculo restrito, em vez de distribuir riscos e benefícios de forma mais equitativa (daí o direcionamento constitucional para a globalização).

A dinâmica triangular de governo, grandes empresas e interesses setoriais, descrita por Bobbio, se mostrou ineficaz para mitigar os impactos da crise global que se aprofundou a partir de 2014. A NME falhou em criar uma base sólida para a economia porque ignorou as regras do jogo do poder econômico internacional (determinadas por aqueles que detêm o poder).

A soberania nacional, defendida em tese pela NME, encontrou seus limites na interdependência global.

O Brasil, como um ator em um cenário internacional, não podia simplesmente isolar-se das flutuações e crises financeiras de outros países (tão pouco dos fatores políticos que determinam a eleição nas nações estrangeiras).

A aposta no dirigismo e nos subsídios estatais, embora bem-intencionada em seus propósitos de fortalecimento da indústria, acabou por gerar um efeito colateral negativo.

As empresas beneficiadas, por sua vez, tornaram-se dependentes do Estado, perdendo competitividade e inovação. A Petrobras, citada como o principal instrumento dessa política de desenvolvimento, ilustra perfeitamente essa dinâmica.

A empresa, encarregada de um ambicioso plano de investimento, viu sua saúde financeira comprometida por pressões políticas e pela intervenção em preços dos combustíveis, culminando em prejuízos bilionários.

A fragilidade desse modelo ficou exposta com a Operação Lava Jato, que revelou a corrupção sistêmica e a relação promíscua entre o setor público e privado, que se beneficiaram de um sistema econômico calcado em um modelo de dirigismo ineficiente.

6. A INCOERÊNCIA ESTRUTURAL DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU)

A desvinculação de receitas da União é um mecanismo jurídico que desconfigura a lógica da segurança jurídica, pois desconsidera as expectativas justas da população brasileira.

É dizer: o povo já é obrigado por lei a pagar os impostos e, não satisfeitos, a elite governante desvia o propósito original dos impostos já estabelecidos, aplicando-os em outras áreas sem a devida transparência ou justificativa, fato que impede a eficácia da segurança jurídica. Nesse exato sentido, o conceito de desvinculação das receitas da União.

A Desvinculação de Receitas da União (DRU) é um mecanismo legal do Poder Executivo para usar livremente parte da arrecadação de um tributo que, a princípio, teria de ser aplicada em uma área específica. O objetivo é dar maior flexibilidade ao governo federal no comando do Orçamento da União, cujos gastos obrigatórios costumam ultrapassar 90% do total. O mecanismo surgiu em 1994 como parte do Plano Real e foi incluído na Constituição no ano 2000. Atualmente prevê a desvinculação de até 30% dos gastos obrigatórios e tem validade até 31 de dezembro de 2024. O governo federal já avalia a prorrogação e mudanças na DRU. Desde 2023, estados e municípios têm previsão semelhante na Constituição. (AGÊNCIA DO SENADO, 2025)

A Contradição Fundamental da DRU. O sistema tributário brasileiro e as leis orçamentárias funcionam com base em receitas vinculadas. Isso significa que a arrecadação de certos impostos ou contribuições sociais é direcionada, por lei, para áreas específicas como a saúde, a educação e, principalmente, a seguridade social que engloba previdência, assistência social e saúde.

Essa vinculação existe para garantir que áreas essenciais tenham um financiamento mínimo e constante.

A DRU quebra essa lógica. Ao desvincular uma parte dessas receitas, ela retira a garantia de financiamento que a própria legislação havia estabelecido (ferindo os direitos fundamentais constitucionalmente descritos no texto da carta magna).

A incoerência reside aqui: a lei cria uma regra (vinculação) para garantir o investimento em áreas prioritárias, e a DRU cria uma exceção que fragiliza essa mesma regra.

É uma prática paradoxal que bem autoriza a caracterizar o Brasil como exemplo de Estado esquizofrênico.

A incoerência estrutural da DRU gera uma série de problemas práticos, que afetam diretamente o funcionamento do Estado e a vida da população. Fragilização do financiamento da seguridade social: A seguridade social é a área mais impactada pela DRU.

As contribuições destinadas a financiar a aposentadoria, o atendimento médico pelo SUS e os benefícios assistenciais podem ser desviadas para outras despesas. Isso leva a um déficit artificial no setor e, por vezes, justifica a falta de recursos para o funcionamento pleno desses serviços.

Aumento da incerteza orçamentária: ADRU torna o planejamento de longo prazo mais difícil. Os gestores de saúde, educação e seguridade social nunca têm certeza de qual será o montante exato de recursos que receberão, já que uma parte dele pode ser desvinculada e usada para cobrir gastos urgentes do governo central.

É evidente que tal comportamento pode ser questionado como inconstitucional.

Desgaste da confiança pública: Quando o dinheiro arrecadado para um fim específico (por exemplo, a saúde) é usado para cobrir outras despesas, a população pode perder a confiança no sistema de arrecadação. Sem qualquer dúvida, configura fragilidade a segurança jurídica, sentido último de todo ordenamento jurídico.

7. A CRISE ESTRUTURAL COMO MANIFESTAÇÃO DE UMA MACROECONOMIA FRACASSADA

A crise estrutural como manifestação de uma macroeconomia fracassada é o resultado de um equacionamento mal formulado entre a microeconomia e a macroeconomia.

Esta preocupação é, muitas vezes, evidenciada por economistas que pensam sobre o entrelaçamento entre o modelo microeconômico individual e o modelo macroeconômico considerando o que é denominado “agregação”.

Na realidade, o fracasso se refere à derivação na microeconomia na eleição de um modelo macroeconômico divorciado dos objetivos alinhados ao substrato constitucional.

Além disso, é plausível que os economistas, diariamente, não possuam uma certa preocupação com o indivíduo, mas com o todo que forma o grupo.

O problema já era conhecido por Marshall (1920, p. 93), que, entretanto, não o considerava grave no contexto: Há muitas classes de coisas cuja procura por parte de um indivíduo é inconstante, caprichosa e irregular.... Mas o economista pouco se preocupa com incidentes particulares na vida dos indivíduos. Em vez disso, ele estuda “as ações que, sob certas condições, podem ser esperadas dos membros de um grupo industrial”, na medida em que os móveis dessas ações sejam mensuráveis por preço e dinheiro; e nesses resultados gerais a variedade e a inconstância da ação individual estão imersas no agregado relativamente regular da ação de muitos”. (ALBUQUERQUE, 1994, p. 5).

A dimensão abordada revela que a agregação, como instrumento de entendimento da realidade, acaba por camuflar as realidades individuais.

Ou de outro modo: a construção do modelo macroeconômico é divorciada dos interesses individuais, principalmente daqueles mais fragilizados sob o ponto de vista financeiro.

No contexto da macroeconomia como resultado de uma constatação de elementos atinentes à escala micro, a desvinculação das receitas da união funciona como um elemento da microeconomia que desemboca na macroeconomia porque, o resultado de tal operação reduz o recolhimento e portanto, possíveis

resoluções, de problemas individuais, o que define a dimensão da crise estrutural como a manifestação de uma macroeconomia fracassada.

Vale frisar que a Desvinculação de Receitas da União (DRU), por exemplo, é um mecanismo criado para dar "flexibilidade ao governo" em nível macro, mas com implicação no plano micro, resultando na vida de gestores de saúde, educação e seguridade social sem saber qual será o montante de recursos que receberão.

A incerteza micro é uma manifestação direta da falta de planejamento macro obediente aos ditames constitucionais. A soma da perda de confiança de cada cidadão (micro) resulta em uma crise de legitimidade do sistema (macro).

Não há legitimidade econômica sem que haja resultado financeiro na vida da população. Nunca é demais notar que o salário mínimo brasileiro é um dos menores do mundo e que a concentração de renda no Brasil é uma realidade vexatória.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo demonstrou que a crise estrutural não é um fenômeno de natureza conjuntural, mas sim a manifestação inequívoca de uma macroeconomia fracassada que, em sua essência, rompe o acordo de convivência que dá sentido ao Estado democrático de direito.

O problema reside na desconformidade entre a fórmula legal (o corpo de leis e instituições que deveriam traduzir os princípios e anseios sociais) e o seu propósito funcional, que é o de assegurar o bem-estar coletivo.

A Desvinculação de Receitas da União (DRU) surge como a evidência mais contundente dessa falha sistêmica.

Em nível macro, a DRU é um instrumento de gestão fiscal, mas sua aplicação prática no plano microeconômico revela uma profunda incoerência. Ao permitir o desvio de recursos de setores essenciais como saúde e educação, ela introduz incerteza no planejamento, fragiliza o financiamento de políticas públicas e, mais crucialmente, corroe a confiança da população no sistema de arrecadação.

A microeconomia, ao expor a precariedade dos serviços e a insegurança dos gestores, demonstra que a visão agregada do sistema não corresponde à realidade das partes que o compõem, uma vez que, para se tomar uma expressão de Rousseau que já caiu no domínio público, a lei é a vontade geral.

É evidente que a lei, o paradigma macro não se alinha com a vontade individual (micro), o que significa que falta ao sistema legitimidade.

A tese de que a agregação camufla as realidades individuais foi validada, mostrando que a crise estrutural é a soma das frustrações e ineficiências que não são capturadas pelos grandes números macroeconômicos.

Em última análise, a DRU não é apenas um problema orçamentário: é a prova de que a macroeconomia, ao negligenciar o papel do Estado como promotor do bem-estar social, falha em seu propósito fundamental.

Diante disso, é urgente uma reavaliação que alinhe a estrutura fiscal do país com os objetivos originais do "acordo de convivência", restaurando a confiança e a legitimidade necessárias para que o Estado cumpra, de fato, a sua função precípua de devolver a tributação à sociedade de modo a concretizar a justiça distributiva, âncora de todo o edifício constitucional que foi erigido tendo o ser humano como seu centro gravitacional.

8. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Esteves. **Do agente microeconômico à Função Macroeconômica: Uma proposta para a agregação com exemplos.** Orientador: Alexandre Antônio Tombini. Universidade de Brasília. Mestrado em Economia. Tese apresentada por unanimidade com louvor em 7/12/1994. O livro físico está na biblioteca central da UFPI (DC338; A345d).

ANDRÉA, G. F. M. **Processo estrutural e direito dos desastres: dever estatal de prevenção e o paradigma das calamidades hidrológicas.** 2023.. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023.

BARBOSA FILHO, F. de H. **A crise econômica de 2014/2017.** Estudos Avançados, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51-60, 2017.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito.** Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Barueri, SP: Manole, 2007.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. **O que é e como funciona a DRU**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/01/01/o-que-e-e-como-funciona-a-dru>. Acesso em: 10 out. 2025.

CÂMARA, Delano Carneiro da Cunha. **Tributação como instrumento de regulação socioeconômica para a promoção do desenvolvimento nacional**. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).

MANIKIW, N. G. **Macroeconomia**. Tradução de Ana Beatriz Rodrigues. 8. ed. São Paulo: LTC, 2015.

O DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA: DESEQUILÍBRIO DEMOGRÁFICO E REFORMAS NECESSÁRIAS PARA O LONGO PRAZO

*The challenge of the sustainability of the Brazilian social security system: demographic
imbalance and long-term reforms*

Gabriela Silva Ribeiro¹

Mariana dos Santos²

DOI: <https://doi.org/10.62140/GRMS97>

RESUMO

Esse artigo discute a sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro em sua posição conforme vem de uma situação de desenvolvimento econômico e social, em relação à proposta do RGPS (Regime Geral de Previdência Social) ou a uma transição demográfica acelerada – TDF, quando adaptações a modelos internacionais são adotadas, uma vez que a taxa de natalidade está em colapso (1,57 filhos por mulher) e a expectativa de vida está disparando para cima (76,4 anos, 2023). O estudo examina o alto custo previdenciário do Brasil, que, em 12,7% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2019, supera a média de países mais envelhecidos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Embora a Emenda Constitucional n.º 103/2019 tenha implementado ajustes paramétricos urgentes (como o aumento da idade mínima), tais medidas são insuficientes para garantir a solvência após a inflexão populacional prevista para 2041. Conclui-se que a sustentabilidade de longo prazo exige uma reforma estrutural baseada no modelo multi-pilar, introduzindo a capitalização compulsória para as novas gerações, e complementada por reformas fiscais que revisitem a Desvinculação de Recursos da União (DRU), conforme advoga a ótica constitucionalista da Seguridade Social.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência Social; Sustentabilidade Atuarial; Transição Demográfica; EC 103/2019; Repartição Simples.

ABSTRACT

¹ Graduanda em Direito na Universidade Presbiteriana Mackenzie.

² Graduanda em Direito na Universidade Presbiteriana Mackenzie.

This paper analyzes the sustainability crisis of the Brazilian social security system, primarily centered on the General Social Security Regime (RGPS), in the face of an accelerated demographic transition marked by increased life expectancy (76.4 years in 2023) and a sharp decline in the birth rate (1.57 children per woman). This actuarial imbalance is compounded by the fact that the RGPS operates under a Pay-as-you-go system, where the rising Geriatric Dependency Ratio threatens the intergenerational pact. The study examines Brazil's high social security expenditure, which, at 12.7% of Gross Domestic Product (GDP) in 2019, exceeds the average of demographically older countries in the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Although Constitutional Amendment No. 103/2019 implemented urgent parametric adjustments (such as raising the minimum retirement age), these measures are insufficient to ensure solvency following the projected population peak in 2041. It is concluded that long-term sustainability requires a structural reform based on a multi-pillar model, introducing compulsory capitalization for new generations, complemented by fiscal reforms that revisit the Unbinding of Federal Revenues (DRU), as advocated by the constitutional view of Social Security.

KEYWORDS: Social Security; Actuarial Sustainability; Demographic Transition; EC 103/2019; Pay-as-you-go System.

1. INTRODUÇÃO

A Previdência Social no Brasil, componente fundamental do sistema de Seguridade Social, está no centro de um debate estrutural sobre sua viabilidade de longo prazo. A preocupação com a sustentabilidade do sistema decorre da sua organização majoritária sob o Regime de Repartição Simples (*Pay-as-you-go*), um modelo de mutualismo solidário em que os trabalhadores ativos financiam diretamente os benefícios dos inativos (aposentados e pensionistas). A eficácia e a solvência deste regime estão intrinsecamente ligadas ao equilíbrio da pirâmide etária. Contudo, o Brasil atravessa uma rápida e intensa transição demográfica que altera drasticamente essa estrutura.

O problema central reside na alteração do pacto intergeracional: à medida que a população se torna mais envelhecida, a proporção de contribuintes diminui em relação ao número de beneficiários, comprometendo a base de financiamento e agravando o déficit previdenciário. A resposta regulatória implementada até o momento, notadamente a Emenda Constitucional n.º 103/2019, é vista como um ajuste paramétrico que, embora necessário no curto

prazo, falha em abordar as fragilidades estruturais e de financiamento necessárias para garantir a proteção social das futuras gerações.

A discussão sobre a previdência social é urgente, pois o dispêndio com o sistema compromete uma fatia relevante do orçamento público, representando cerca de um terço das despesas correntes do governo quando somados o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Em 2017, este gasto totalizava cerca de R\$ 730 bilhões. A dimensão econômica-fiscal do tema é inegável, dado que a despesa previdenciária costuma comprometer parcela significativa dos orçamentos públicos.

A pesquisa justifica-se pela necessidade de discutir meios eficazes para garantir a proteção social às próximas gerações e, simultaneamente, assegurar a sustentabilidade atuarial do sistema a longo prazo. As projeções demográficas e fiscais sugerem que o tempo disponível para implementar reformas estruturais profundas está se esgotando. Manter as regras atuais do RGPS é amplamente considerado insustentável, com estimativas de que, sem reformas adicionais, os gastos previdenciários federais poderiam chegar a 13% do PIB até 2040.

O objetivo principal deste artigo é analisar a crise de sustentabilidade do RGPS frente ao desequilíbrio demográfico e propor alternativas de financiamento e estruturação de longo prazo. Isso será feito confrontando a ótica fiscalista (focada no déficit imediato) com a perspectiva constitucionalista (que considera o orçamento da Seguridade Social de forma integrada) e avaliando a aplicação de modelos multipilares, conforme as recomendações internacionais de organismos como o Banco Mundial e a OCDE.

O artigo se desenvolverá em cinco seções subsequentes, abrangendo: o diagnóstico detalhado da transição demográfica; o debate financeiro e a controvérsia do déficit; a análise da resposta regulatória da EC 103/2019; e, por fim, a exploração de reformas estruturais para a garantia do financiamento de longo prazo.

2. A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA BRASILEIRA: O MOTOR DO DESEQUILÍBRIO ATUARIAL

Antes de examinar os fatores demográficos que afetam a sustentabilidade da Previdência Social, é fundamental entender sua posição no sistema constitucional de proteção social. A Seguridade Social foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988 como um conjunto unificado de medidas voltadas a garantir os direitos relacionados à saúde, previdência e assistência social. Como enfatiza Pierdoná (2015, p. 88), a Constituição “estabeleceu um sistema de proteção social, denominado seguridade social, com o objetivo de proteger a todos em situações de necessidade”. Portanto, a previdência não deve ser considerada uma área isolada, mas sim parte de um sistema interdependente, cuja sustentabilidade depende do equilíbrio entre seus três subsistemas constitucionais. Para analisar a crise previdenciária brasileira, é essencial ter essa visão sistêmica, uma vez que o desequilíbrio atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) não pode ser avaliado sem levar em conta o conjunto das políticas de seguridade social e o sistema de financiamento solidário estabelecido na Constituição. Com base nesse conceito, nota-se que a principal pressão sobre o sistema previdenciário é a rápida transição demográfica que o país está enfrentando.

2.1. O Envelhecimento Acelerado e Seus Vetores

A crise previdenciária do Brasil tem suas raízes no ritmo e na intensidade de sua transição demográfica. O Brasil está passando por um processo acelerado e sustentado de transição demográfica. A expectativa de vida ao nascer em 2023 foi estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 76,4 anos, superando o que era antes do início da pandemia de COVID-19. A expectativa de vida mais que dobrou desde 1940, quando era estimada em 45,5 anos. Ao mesmo tempo, o país está vivenciando uma queda acentuada e rápida nas taxas de natalidade. A taxa de fecundidade total caiu para apenas 1,57 filhos por mulher em 2023, bem abaixo do nível de reposição populacional (aproximadamente 2,1). O vetor demográfico oposto, mais pessoas idosas vivendo mais tempo e menos jovens nascendo, significa uma população

envelhecida. Os idosos (60+) representavam 12% da população mundial em 2015, e sua participação está projetada para dobrar nos próximos 25 anos em 2040, se atingirem aproximadamente 23% do total.

2.2. O Fim do Bônus Demográfico e a Inflexão Populacional

Este estágio demográfico, durante o qual a população em idade ativa cresce mais rapidamente do que a população dependente (jovens + idosos), é chamado de "Bônus demográfico". Este bônus tem sido um pilar para o Brasil nas últimas décadas, conforme observado a partir do TDR.

Nos anos 1960, tínhamos 90,2 dependentes para cada cem indivíduos em idade ativa. Esse indicador caiu para 44,0 em 2017. Porém, o dividendo demográfico está sendo consumido, com uma janela se fechando. Projeções do IBGE mostram que o crescimento populacional no Brasil em breve chegará ao fim. A população geral está projetada para atingir seu auge em 2041, com 220,4 milhões de pessoas e, em seguida, declinar, caindo para cerca de 199,2 milhões até o final do período de projeção, 2070. O pior de tudo é que o pior cenário implica uma aceleração na taxa de crescimento dos dependentes, agora impulsionada pela dependência geriátrica.

O Brasil tem pouco tempo para implantar as reformas que aumentem a produtividade dos trabalhadores atuais e acumulem reservas, mas não muito antes de a curva TDR se inverter permanentemente, fazendo do sistema PAYGO um fardo permanente. Com o ritmo de queda da fertilidade e extensão da longevidade, significa que, em termos demográficos, a Rússia começará a se tornar um país "maduro" em termos de pensões muito antes de alcançar níveis semelhantes de desenvolvimento econômico.

2.3. Implicações Atuariais do Desequilíbrio

Essa insustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) se deve diretamente ao desequilíbrio entre contribuintes e pensionistas. O aumento da razão de dependência dos idosos significa, atuariamente falando, que o mecanismo de solidariedade intergeracional entre as gerações futuras não é mais

sustentável: a contribuição per capita dos trabalhadores ativos não é mais suficiente para financiar aquilo que eu irei me aposentar (com recursos do Tesouro Geral ou não, aumentando o déficit público).

Ao fazer isso, e depois analisando a Tabela 1, fica claro que a crise cintilante de longo prazo do sistema é impulsionada por uma mudança demográfica surpreendente.

Tabela 1 - Evolução Demográfica e Razão de Dependência no Brasil

Ano	Expectativa de Vida ao Nascer (Anos)	Taxa de Fecundidade (Filhos/Mulher)	Razão de Dependência Total (Por 100 Ativos)
1940	45,5	N.D.	N.D.
1960	52,5	N.D.	90,2
2017	N.D.	N.D.	44,0
2023	76,4	1,57	Acelerando
2041 (Pico Pop.)	N.D.	N.D.	Crescimento Exponencial da Dependência Geriátrica

Fontes: IBGE

3. DIAGNÓSTICO FINANCEIRO E ATUARIAL: O DEBATE SOBRE O DÉFICIT

O diagnóstico da sustentabilidade previdenciária não pode ser separado de sua dimensão econômica e fiscal. O alto volume de recursos consumidos pela Seguridade Social coloca o debate sobre o déficit no centro das prioridades nacionais. A análise da sustentabilidade das pensões vai além de ser apenas uma questão fiscal; é também uma questão econômica. A política de déficit se torna a narrativa predominante devido ao enorme financiamento que a Seguridade Social recebe. Nesse cenário, Costanzi et al. afirmam que, devido ao rápido

envelhecimento populacional, juntamente com regras de concessão inflexíveis e o aumento nos benefícios de assistência social, o gasto com pensões tem aumentado significativamente como percentual do PIB ao longo do tempo, em um ritmo que restringe as capacidades de financiar outras políticas públicas pelo Estado. Como colocam os autores, “o caminho de crescimento das despesas com pensões já é insustentável, dado o comportamento estimado das receitas contributivas e reformas radicais são impostas para assegurar a sustentabilidade a longo prazo” (COSTANZI et al., 2020, p. 135).

3.1. A Estrutura da Seguridade Social e o RGPS

A Previdência Social brasileira faz parte do sistema nacional de seguridade social, junto com a saúde e a assistência social. Este sistema abrangente é financiado por uma base de financiamento ampla e diversificada, conforme o Artigo 195 da Constituição Federal do Brasil de 1988. O financiamento da seguridade social tem natureza tributária (e inclui contribuições sociais sobre o faturamento e o lucro, bem como receitas de loterias), complementado por contribuições diretas de empregados, empregadores e aqui o Estado. A diversificação das fontes é uma estratégia financeira crucial para garantir a estabilidade do sistema e honrar o princípio da solidariedade, que possui tanto uma dimensão horizontal (pacto intrageracional) quanto vertical (pacto intergeracional).

3.2. O Alto Custo Previdenciário no Contexto Global

Em relação à sua estrutura demográfica, os gastos com segurança social no Brasil são consideravelmente elevados.

Em 2019, os gastos com “benefícios para idosos” (previdência social e assistência) totalizaram 12,7% do PIB, sendo 7,8% do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), 4,1% do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e 0,8% do Benefício de Prestação Continuada e/ou Renda Mensal Vitalícia (BPC/RMV).

De acordo com o Banco Mundial (2019), essa cifra de 12,7% do PIB era muito superior à média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que gastam cerca de 7,7% do PIB com pensões.

Essa discrepância é preocupante, dado que a população dos países da OCDE, em geral, é muito mais velha do que a do Brasil. No entanto, o país gasta como uma nação demograficamente envelhecida em um momento em que deveria estar aproveitando os dividendos demográficos para se desenvolver.

Tabela 2 - Comparativo de Gastos Previdenciários (2019): Brasil vs. Média OECD

Regime	Gastos (% do PIB)	País/Regime	Gastos (% do PIB)
RGPS	7,8%	Média País OCDE (Aposentadorias)	7,7%
RPPS	4,1%	BRASIL (Total Prev. e Assist.)	12,7%
BPC	0,8%		
BRASIL (Total SS)	12,7%		

Fontes: Banco Mundial/OECD (2019)

Essa anomalia de gastos precoces se deve, em grande parte, à generosidade de certas regras de concessão (pré-2019), à fragmentação do sistema (com RPPS deficitários) e, criticamente, ao alto subsídio do regime previdenciário rural, que se assemelha mais à assistência social do que a um sistema contributivo, com apenas 7% dos benefícios rurais cobertos por impostos sobre produtos agrícolas.

3.3. O Debate Conceitual do Déficit: Ótica Fiscalista vs. Constitucionalista

De acordo com autores de orientação federalista, a polêmica em torno de um suposto déficit no sistema previdenciário levou ao enfraquecimento do debate sobre a sustentabilidade do sistema. Nesse cenário, foram identificadas duas posições predominantes: uma que inclui os fiscalistas que defendem soluções pragmáticas com vista ao equilíbrio dos orçamentos; e outra de teóricos com enfoque macro, como Quiros, que propõem uma análise estrutural do modelo atual.

Vale ressaltar, é claro, que o déficit das aposentadorias não é a única responsabilidade a ser considerada. Outro elemento de grande importância é a chamada "lei anti-déficit", capaz de gerar perdas não previstas que podem atingir até R\$ 577 bilhões a cada ano. Um relatório recente encomendado pelo governo do Estado de São Paulo indicou que tal esquema resultaria em um desequilíbrio financeiro de mais de R\$ 56 milhões.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, pensadores da seguridade social argumentam que o sistema deve ser compreendido como um todo, conforme definido pela Assembleia Nacional Constituinte e expresso na emenda de 1988 à Constituição Federal. Assim, todos os impostos relacionados à seguridade social – não importa se provenientes de renda de capital, lucros líquidos ou contribuições financeiras como a COFINS – devem ser considerados teoricamente em sua alocação combinada, ou seja, como meio de provisão para o conglomerado total do sistema de proteção social.

Nesses termos, uma das resistências mais frequentes à tese de déficit previdenciário está ligada ao desvinculamento das receitas sindicais (DRU). Isso pode, assim, liberar algumas das receitas atribuídas pela Constituição à seguridade social e unificar seu financiamento legal com o do Orçamento Geral da União, a uma taxa inferior àquelas especificamente estabelecidas para a seguridade social. Como resultado, grande parte dos recursos que poderiam ser mobilizados para a sustentabilidade financeira da seguridade social não está disponível.

O solo gerencial que a degradação progressiva cria leva a doutrina constitucional a concluir que, em medida significativa, sua provisão de déficit

pode também funcionar como artificial, uma vez que se deve a má gestão financeira e orçamentária e não a um desequilíbrio estrutural deste sistema.

Sob tal abordagem, a abolição da DRU e uma política que garanta que os recursos sejam alocados inteiramente para os fins da seguridade social, como foi originalmente previsto, podem ser vistas como opções possíveis para restaurar o equilíbrio financeiro. Políticas que revisem os gastos fiscais e ampliem a base de contribuintes podem facilitar uma reestruturação sustentável, evitando que os aposentados arcassem com todo o ônus dessa adaptação.

4. RESPOSTA REGULATÓRIA: ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 103/2019

A história da Previdência Social brasileira resulta de sucessivas tentativas de ajustar as finanças e a demografia, que finalmente exigiram uma reforma estrutural devido a desequilíbrios financeiros criados pelas receitas e despesas.

A Emenda Constitucional nº 103, aprovada em 2019, foi uma solução regulatória para essa situação financeira insustentável e o ônus emanado do envelhecimento populacional sobre o sistema de repartição. O principal objetivo era redefinir as condições de acesso e as regras de cálculo para restaurar o equilíbrio atuarial e aproximar o sistema das normas internacionais de segurança social pública.

A discussão a seguir considera os principais pontos levantados por essa reforma, tais como: hoje em dia, não é mais possível se aposentar com base exclusivamente no tempo de contribuição; a definição dos requisitos permanentes no RGPS foi redefinida; foram criadas regras de transição para amenizar os efeitos imediatos da mudança; implicações sociais que surgiram deste novo modelo de segurança social.

4.1. O Fim da Aposentadoria por Tempo de Contribuição Pura

Nesse contexto de regime de alto custo, com uma projeção de inviabilidade atuarial, a Emenda Constitucional nº 103, publicada em 2019, foi uma resposta para desequilibrar o sistema previdenciário em relação aos limites

demográficos. Entre as principais mudanças, está o fato de que os beneficiários não podem mais se aposentar apenas com base em anos de contribuição sem uma idade mínima, uma regra sob a qual o sistema brasileiro era um dos mais generosos do mundo e se tornou alvo de críticas por seu custo fiscal. A EC 103/2019 estabeleceu idade mínima e período de contribuição, nos termos em que o risco de longevidade foi reduzido.

4.2. Requisitos Permanentes Pós-Reforma (RGPS Urbano)

Sob o RGPS, os trabalhadores urbanos também definiram uma nova condição mínima para o direito a benefícios, usando sua idade de aposentadoria regular universal.

Tabela 3 - Requisitos Permanentes de Aposentadoria (EC 103/2019) - RGPS

Requisito	Mulher	Homem
Idade Mínima	62 anos	65 anos
Tempo Mínimo de Contribuição	15 anos	20 anos

Fonte: INSS/EC 103/2019

Enquanto a menor idade para as mulheres era de 62 anos (e aumentando gradualmente até 2023), para os homens permaneceu a mesma, mas o período de qualificação aumentou de 15 para 20 anos.

Para os trabalhadores rurais, os critérios de elegibilidade foram novamente flexibilizados; seu período total de contribuição continuaria a ser de 15 anos, mas eles poderiam reivindicar a partir de uma idade mínima de 55 anos (equivalente às mulheres nas cidades).

4.3. As Regras de Transição e a Complexidade Atuarial

Reconhecendo o impacto social das mudanças abruptas, a EC 103/2019 instituiu cinco regras de transição para aqueles que já estavam no mercado de

trabalho em novembro de 2019. Essas regulamentações, que serão reduzidas progressivamente até 2031, foram elaboradas para facilitar a transição para o novo regime.

As regulamentações principais são: Regra dos Pontos: a idade mais o tempo de contribuição, começando em 92 para mulheres e 102 para homens em 2025, com contribuições de 30 e 35 anos, respectivamente; Regra da Idade Mínima Progressiva: aumentando meio ano a cada ano; Regras de Pedágio de 50% e de cem por cento: significam tempo adicional a ser contribuído em relação a quantos anos antes da data em que teria sido possível se aposentar segundo as regras antigas.

Apesar de essas regras de transição serem politicamente essenciais para obter a aceitação da reforma, elas representam, para o cálculo atuarial e a gestão do sistema, bem como para a previsibilidade e capacidade de planejamento de longo prazo dos indivíduos segurados, um nível profundamente perturbador de imprevisibilidade.

4.4. Impactos Socioeconômicos e Críticas à Regressividade

Embora, do ponto de vista do financiamento, fosse absolutamente essencial, a reforma de 2019 teve seu caráter carcerário fortemente condenado. Ela buscou diminuir a barreira de entrada, os custos e o tempo de trabalho necessário; contudo, essas ações não alteraram o modelo fundamental do RGPS nem solucionaram as inconsistências entre as taxas reguladas (RPPS e RGPS). Seus estudos posteriores indicam que a reforma pode ter gerado impactos sociais negativos, especialmente na classe trabalhadora. Seus estudos subsequentes revelam que a reforma pode ter causado efeitos sociais negativos, em particular na classe trabalhadora. O Banco Mundial apontou que o antigo sistema tendia a beneficiar mais os trabalhadores com salários mais altos, desde que conseguissem completar 35 anos de serviço. A dificuldade em cumprir os novos tempos mínimos de contribuição, especialmente para a população de baixa renda e informal, reforça a visão de que a reforma, embora tenha comprado tempo fiscal, não ofereceu uma solução de longo prazo que garanta a equidade na proteção

social. Na verdade, a dificuldade em atingir o novo tempo de contribuição pode reforçar a necessidade de um robusto pilar assistencial (não contributivo) no futuro.

A falha da EC 103/2019 é que, como ajuste de parâmetro, não contém nenhum mecanismo atuarial que se adapte automaticamente ao envelhecimento da população após 2041, com uma explosão do Índice de Dependência Geriátrica. Isso significa que passos ainda mais drásticos e draconianos estão por vir em breve.

5. REFORMAS ESTRUTURAIS PARA A SUSTENTABILIDADE NO LONGO PRAZO

A sustentabilidade do sistema, a relevância do modelo multi-pilar, os riscos inerentes à adoção de mecanismos de capitalização e a necessidade de uma governança fiscal e institucional que garanta a sustentabilidade de longo prazo previdenciário não é garantida com simples ajustes paramétricos ou medidas de emergência. Se mudanças significativas na estrutura demográfica, como o fenômeno de uma sociedade em envelhecimento, não forem abordadas em sua raiz, as futuras pensões se tornarão insolventes e a crise se espalhará ainda mais por todos os cantos da vida social e das pessoas.

Em uma era de alta fertilidade e mercados de trabalho cada vez mais informais, a necessidade de reconstruir a política social e as bases institucionais para as pensões torna-se essencial, não apenas para o pacto social do Brasil, mas também como um tema que deve ser parte inseparável de sua cultura.

Não para enfrentar distorções de curto prazo, a reforma estrutural deve fabricar um bom modelo que possa se adaptar e herdar, por gerações futuras, o moderno e complexo sistema de segurança social para a terceira idade, que é a base de tudo isso.

Neste capítulo, o autor primeiro examina que tipo de transformação de paradigma está ocorrendo e aponta alguns problemas com movimentos unilaterais a relevância do modelo multi-pilar, os riscos inerentes à adoção de

mecanismos de capitalização e a necessidade de uma governança fiscal e institucional que garanta a sustentabilidade de longo prazo.

5.1. Insuficiência de Ajustes Unilaterais e o Exemplo Internacional

Há um consenso crescente entre analistas atuariais e organismos internacionais de que apenas o aumento da idade de aposentadoria não será suficiente para compensar o envelhecimento populacional a médio e longo prazo. O problema do Brasil não é apenas demográfico, mas de desenho estrutural: o país possui um sistema caro e anômalo que esgota sua capacidade de financiamento antes do pico da crise geriátrica. Para garantir a solvência de longo prazo e a equidade social, são necessárias mudanças paradigmáticas.

5.2. O Modelo Multi-Pilar Recomendado

O caminho para a sustentabilidade de longo prazo é a adoção de um sistema previdenciário multi-pilar, um modelo amplamente defendido por instituições como o Banco Mundial e a OCDE, pois dispersa os riscos (demográfico, financeiro e político). O modelo multi-pilar transforma o sistema de uma estrutura unificada sob um único regime de repartição para uma combinação de pilares com diferentes fontes de custeio e finalidades.

Para o Brasil, uma estrutura ideal geralmente contém quatro itens, como os debatidos em negociações internacionais.

Pilar 1: Assistência Social Universal (não contributiva): espera-se permitir que todos os idosos e pessoas com deficiência vivam com um pouco de dignidade. Integraríamos e harmonizaríamos o programa atual – Sob o Benefício de Prestação Continuada (BPC) – com o plano de aposentadoria rural fortemente subsidiado.

Pilar 2: Regime Básico de Repartição (Contributivo): um regime de repartição reformado e enxuto (Benefício Contributivo por Repartição -- BCR) deve ser estabelecido com contribuições mais baixas do que as exigidas atualmente. Concentrando-se exclusivamente em garantir um benefício mínimo

contributivo, este pilar manterá o princípio da solidariedade, mas dentro de uma área reduzida.

Pilar 3: Capitalização Obrigatória: para compensar os riscos demográficos antecipados no futuro, propõe-se que as novas adições ao modo de força de trabalho sejam obrigadas a fazer contribuições para uma conta individual, da qual seu próprio dinheiro será retirado na idade de aposentadoria. Isso trará de volta nossa forma de sistema de pensões consagrada pelo tempo e eficaz, que encorajou as pessoas a terem menos filhos porque ganhavam mais dessa forma.

Pilar 4: Pensão Complementar (Opcional): estes são esquemas privados voluntários, cuja importância cresce à medida que a dúvida sobre o sistema social leva as pessoas a buscar alternativas que possam adicionar algo ao que receberão do INSS na aposentadoria.

Um pilar de capitalização obrigatória, embora não deva ser uma cópia do modelo do Chile, é a única maneira de longo prazo de evitar o colapso do financiamento das pensões sob o peso de uma pirâmide etária invertida.

5.3. A Questão da Capitalização e os Riscos de Transição

A mudança para um modelo de múltiplos pilares que inclui a capitalização enfrenta o complexo desafio do custo de transição. Esse custo resulta da necessidade de honrar os benefícios assegurados à geração que contribuiu para o sistema de repartição (o sistema antigo), enquanto a nova geração de trabalhadores começa a contribuir no pilar de capitalização.

A experiência internacional (como em alguns países da América Latina) mostra que o financiamento desse custo de transição requer grande disciplina fiscal e, muitas vezes, o uso de títulos de dívida ou recursos específicos. Contudo, postergar a reforma estrutural apenas tornará o custo de transição e o risco demográfico ainda maiores no futuro. A estratégia deve ser introduzir o novo sistema em paralelo ao atual, aplicando-o a uma nova geração de trabalhadores, conforme sugerido em audiências públicas sobre o tema.

5.4. Reformas Fiscais e Governança Complementares

A sustentabilidade não se refere apenas a regras, mas também diz respeito a regimes fiscais e governamentais. É essencial que o Brasil tome medidas para:

1. Reexaminar a DRU: é necessário restaurar a Desvinculação de Recursos da União (DRU) para que possa cumprir melhor seu dever constitucional em relação à Seguridade Social. Isso eliminaria o debate sobre um déficit previdenciário artificialmente induzido e tornaria o sistema integrado mais estruturalmente sólido.

2. Expandir o Emprego Formal: a base de contribuição do RGPS é prejudicada pela alta informalidade, especialmente em algumas regiões como o Nordeste. Políticas voltadas para aumentar a produtividade da economia e a absorção de tecnologia são fundamentais para ampliar a base de contribuição, fazendo uso adequado da força de trabalho existente antes que o boom demográfico acabe.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Então, existe este cruzamento demográfico no Brasil. Com uma taxa de natalidade baixa e em queda, e uma longa expectativa de vida devido à alta expectativa de vida no ambiente de Distribuição Simples, o que é mais fácil falar do que fazer, será imposta uma carga financeira excessiva de previdência social sobre pessoas inaplicáveis, o que viola os direitos humanos desde o princípio de uma aposentadoria digna.

Devido a problemas estruturais e regras que ainda são muito generosas e não estão bem adaptadas à nova realidade demográfica, o montante do PIB gasto com previdência social é anormalmente alto (c. 12,7%) em relação a países com uma proporção significativamente maior de aposentados. A Emenda Constitucional n.º 103/2019 foi fundamental para assegurar a disciplina fiscal, ao estabelecer alterações paramétricas, como a elevação da idade mínima e do período de contribuição. A implementação de um robusto sistema multipilar seria necessária para assegurar um futuro sustentável. Garantir um futuro sustentável exigiria a introdução de um forte sistema multipilar. Este sistema deve ser

integrado, com um Pilar 2 dentro dele inicialmente, ou seja, a reformulação do regime de repartição e também com um segundo pilar de capitalização obrigatória para as novas gerações. Essa mudança de modelo é uma técnica sensata para espalhar o risco demográfico e separar o financiamento das pensões da volatilidade inerente aos índices de dependência.

Eles também defenderam a sustentabilidade financeira do sistema e sua proteção em termos constitucionalistas, revertendo a DRU (Desvinculação de Recursos da União) e combatendo a evasão fiscal. Apenas um pacote que combine mudanças paramétricas, reforma estrutural dos pilares e uma governança fiscal sólida permitirá restaurar a solvência atuarial para o equilíbrio do Estado ao mesmo tempo em que cumpre seu compromisso social de garantir pensões para as gerações futuras.

7. REFERÊNCIAS

BNDES. **Alternativas de reforma da previdência social: uma proposta.** *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 63-78, dez. 1996.

BORGIOTTI, V. M. **A Seguridade Social e o Regime Geral de Previdência Social: Conceito, Estrutura, Formas de Financiamento e Requisitos para a Aposentadoria.** *Revista Brasileira de Direito Social*, v. 1, n. 1, 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019.** *Diário Oficial da União*, Brasília, 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Em 2023, expectativa de vida chega aos 76,4 anos e supera patamar pré-pandemia.** *Agência de Notícias*, 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Projeção do IBGE mostra que população do país vai parar de crescer em 2041.** *Agência Gov*, 2024.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). **Ajustes na idade mínima e nas regras de transição para pedir aposentadoria já estão em vigor: confira.** Brasília, 2025.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 out. 2025.

COSTANZI, R. N.; AMARAL, A. D.; DIAS, C. R.; ANSILIERO, G.; AFONSO, L. E.; SIDONE, O. J. G. **Reforma da Previdência Social**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. *Desafios da Nação: artigos de apoio*. Brasília: Ipea, p. 127–146, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/d8989706-b2e7-479b-80b8-82a967ceb43b/content>. Acesso em: 4 out. 2025.

LEONE, G.; MAYRINK, C. **A sustentabilidade da Previdência Social no Brasil**. *Revista do Conhecimento Interdisciplinar*, v. 5, n. 13, p. 1-13, 2022.

PAIVA, L. H.; ANSILIERO, G. **Preparando para uma População em Rápido Envelhecimento: Tendências e Políticas Públicas para o Idoso no Brasil**. Banco Mundial, 2021.

PEYRANO, R. G. **A reforma da previdência de 2019 e seus impactos sociais regressivos**. *O Público e o Privado*, Fortaleza, CE, v. 23, n. 1, 2020.

PIERDONÁ, Z. L. **O Sistema de Seguridade Social Brasileiro**. In: ENCONTRO DE INTERNACIONALIZAÇÃO DO CONPEDI, 3., Madrid, 2015. *Anais do III Encontro de Internacionalização do CONPEDI – Madrid*. Florianópolis: CONPEDI, v. 6, p. 87–96, 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3455/2969>. Acesso em: 4 out. 2025.

RUBIN, B. D. **Crítica às propostas de reforma previdenciária do Brasil centradas no modelo chileno**. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

SANTANA, A. G. M. et al. **História da previdência no Brasil até a reforma previdenciária e as imposições de dificuldades para a aposentadoria por idade para as mulheres**. *Revista UNIESP*, n. 23, maio/jun. 2022.

SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO (SESC). **O idoso e a previdência social**. Brasília, 2003.

SILVA, D. R. S. et al. **O impacto das mudanças demográficas na sustentabilidade da previdência social brasileira: análise da relevância da previdência privada**. *Anais do Congresso Internacional de Pesquisa, Ensino e Extensão*, 2024.

UFMG. **Fatores que comprometeram a sustentabilidade do regime geral de previdência social brasileiro.** *Revista Brasileira de Previdência*, 10ª edição, p. 1-19, 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB). **Reflexões acerca do alegado déficit previdenciário.** 2023.

WORLD BANK. **Banco Mundial defende reforma da Previdência e alerta para déficits nos próximos 50 anos.** *Nações Unidas no Brasil*, 2017.

ZYLBERSTAJN, H. **Construindo um sistema único de previdência social no Brasil.** Conferência na Fundação Getúlio Vargas (FGV/EPGE), 2017.

EIXO II – PREVIDÊNCIA, TRABALHO E INFORMALIDADE

A PREVIDÊNCIA SOCIAL EM RISCO: INFORMALIDADE, DESINFORMAÇÃO CONTRIBUTIVA E OS DESAFIOS DA SUSTENTABILIDADE SOLIDÁRIA

Social security at risk: informality, contribution misinformation, and the challenges of solidary sustainability

Elizete Maria Bartah¹

DOI: <https://doi.org/10.62140/EMB119>

RESUMO

A Previdência Social brasileira desempenha papel central na proteção social e na redistribuição de renda, sendo estruturada com base no princípio da solidariedade, no qual as contribuições dos trabalhadores ativos financiam os benefícios dos inativos. Ao longo de sua trajetória, o sistema passou por transformações significativas, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, que ampliou direitos e universalizou o acesso à saúde e à proteção social. No entanto, desafios contemporâneos têm colocado em risco sua sustentabilidade. Entre os fatores mais críticos estão o avanço da informalidade no mercado de trabalho e o desconhecimento sobre o funcionamento e a importância das contribuições previdenciárias. A adesão crescente ao regime de Microempreendedor Individual (MEI), embora amplie a inclusão econômica, também evidencia fragilidades no conhecimento contributivo. Somam-se a isso as mudanças demográficas, como a redução da taxa de natalidade e o envelhecimento populacional, que diminuem a base contributiva e aumentam a demanda por benefícios. Diante desse cenário, o fortalecimento da educação previdenciária e de políticas públicas voltadas à formalização laboral mostram-se essenciais para assegurar a sustentabilidade do sistema solidário e a proteção das futuras gerações.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência Social; informalidade; educação previdenciária; sustentabilidade; solidariedade.

ABSTRACT

¹ Doutoranda e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-Graduada em Direito Penal Econômico e Empresarial pela mesma Universidade. Pesquisadora no grupo de pesquisa do Sistema de Seguridade Social – DPE e Líder da Equipe de Produção Científica do PPGDPE da Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: bartahadv@aasp.org.br

Brazilian Social Security plays a central role in social protection and income redistribution, being structured on the principle of solidarity, in which contributions from active workers finance the benefits of retirees. Throughout its history, the system has undergone significant transformations, especially after the 1988 Federal Constitution, which expanded rights and universalized access to health and social protection. However, contemporary challenges have increasingly threatened its sustainability. Among the most critical factors are the growth of informality in the labor market and the lack of knowledge about the functioning and importance of social security contributions. The growing adherence to the Individual Microentrepreneur (MEI) regime, while promoting economic inclusion, also reveals weaknesses in contributory knowledge. Added to this are demographic changes, such as declining birth rates and population aging, which reduce the contribution base and increase the demand for benefits. In this scenario, strengthening social security education and implementing public policies aimed at encouraging formal employment are essential to ensure the sustainability of the solidarity-based system and the protection of future generations.

KEYWORDS: Social Security; informality; social security education; sustainability; solidarity.

1. INTRODUÇÃO

A Previdência Social constitui um dos principais instrumentos de proteção social e redistribuição de renda no país. Ao longo de sua trajetória histórica, o sistema previdenciário passou por profundas transformações estruturais, jurídicas e conceituais, refletindo as mudanças políticas, econômicas e sociais vivenciadas pelo Estado brasileiro. Em suas origens, o acesso aos serviços de saúde e à proteção previdenciária era limitado aos trabalhadores com vínculo formal de emprego, vinculados aos antigos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e, posteriormente, ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Esse modelo corporativista e contributivo estava assentado na lógica de que somente os segurados que contribuíam para o sistema teriam acesso aos benefícios previdenciários e assistenciais.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco de ruptura com esse paradigma excludente ao consagrar a saúde como direito universal e dever do Estado, além de reafirmar a proteção social como um dos pilares da Seguridade Social. A partir desse momento, consolidou-se um modelo baseado no princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, ampliando

o acesso aos direitos sociais e incorporando uma visão mais abrangente de cidadania.

Contudo, paralelamente a essas conquistas constitucionais, o mundo do trabalho passou por transformações profundas, marcadas pelo avanço da informalidade e pelo surgimento de novas formas de organização produtiva. A formalidade das relações laborais, elemento historicamente central para o financiamento e a manutenção da Previdência Social, passou a ser progressivamente fragilizada com o avanço da informalidade e com o surgimento de novas formas de organização produtiva. A expansão do empreendedorismo individual, especialmente por meio do regime do Microempreendedor Individual (MEI), trouxe novos desafios ao sistema previdenciário: embora possibilite a inclusão de trabalhadores antes à margem da formalidade, evidencia também uma baixa percepção sobre os impactos da contribuição reduzida e do recolhimento irregular para a obtenção de benefícios.

Outro elemento que agrava essa realidade é o desconhecimento sobre o funcionamento e o financiamento da Previdência Social. Muitos trabalhadores associam a Previdência exclusivamente à aposentadoria, desconsiderando sua natureza de seguro social e seu caráter solidário. Essa desinformação contribui para a redução das contribuições voluntárias, comprometendo a base de arrecadação necessária para o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Além disso, o país vivencia uma intensa transição demográfica, caracterizada pela queda da taxa de natalidade e pelo aumento da expectativa de vida. Essa transformação populacional resulta em uma base contributiva menor e em um número crescente de beneficiários, pressionando ainda mais o modelo solidário de financiamento. A combinação entre informalidade, desinformação contributiva e envelhecimento populacional constitui, portanto, um dos maiores desafios contemporâneos para a sustentabilidade da Previdência Social.

Diante desse contexto, este artigo tem como objetivo analisar os impactos da informalidade e da falta de educação previdenciária na sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro, destacando a importância de políticas públicas que promovam a conscientização contributiva e fortaleçam os

mecanismos de financiamento solidário. Ao compreender os fatores que fragilizam a estrutura da Previdência Social, torna-se possível pensar em estratégias eficazes para garantir sua viabilidade financeira e social no longo prazo.

2. HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E A IMPORTÂNCIA DA FORMALIZAÇÃO DO TRABALHO

A trajetória da Previdência Social no Brasil está intimamente relacionada à evolução histórica do mundo do trabalho e às transformações do Estado no campo da proteção social. Ao tratarmos da Previdência Social, é inevitável rememorar seus primórdios, período em que o acesso aos serviços de saúde pública era restrito aos trabalhadores com registro em carteira de trabalho, visto que apenas os segurados da Previdência Social vinculados aos antigos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e, posteriormente, ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) podiam usufruir de atendimento hospitalar. Essa limitação decorria do modelo previdenciário corporativista e contributivo que vigorou até a promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual o atendimento médico era considerada um benefício previdenciário condicionado à contribuição. Somente com a Carta Constitucional de 1988 é que a saúde passou a ser reconhecida como direito de todos e dever do Estado², com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS)³ e a consagração do princípio da universalidade da cobertura e do atendimento.

Nesse contexto histórico, a Previdência Social estava fortemente atrelada ao modelo de trabalho formal, que servia não apenas como instrumento de organização econômica, mas também como porta de entrada para os direitos sociais. Havia, portanto, grande preocupação em manter o registro em carteira de trabalho, visto que tal formalização assegurava proteção em casos de afastamento das atividades laborais, garantindo ao trabalhador e à sua família segurança de

² CF/88 - 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.

³ Lei nº 8.080/1990 - Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

renda durante períodos de incapacidade. Essa relação entre vínculo formal e proteção social consolidou-se como um dos pilares da estrutura previdenciária brasileira.

Os direitos sociais e a Seguridade Social, em particular, ganham *status* constitucional, porém, apenas nas Constituições de 1934 e 1937 (superando o paradigma liberal que caracterizava a Constituição Republicana de 1891 e mesmo a Carta Imperial de 1824). Todavia, a delimitação dos direitos fundamentais que caracterizam a Seguridade Social, àquele momento histórico, limitava-se a um padrão normativo de ordem mutualista/laboralista, quer dizer, vinculado ao exercício profissional e ao pertencimento a uma determinada categoria profissional. (SERAU JUNIOR, 2023, p. 136/137)

Em razão disso, a busca pela formalidade nas relações de trabalho, isto é, pelo emprego com carteira assinada, era constante. Essa formalização assegurava não apenas o atendimento médico e o seguro em situações de incapacidade laboral, mas também benefícios como aposentadoria e outras vantagens oferecidas.

A lógica previdenciária, portanto, reforçava a centralidade do vínculo empregatício formal como elemento estruturante do acesso aos direitos sociais. Neste tocante, poucos buscavam trabalhos informais ou por conta própria, pois não teriam a segurança que o vínculo empregatício proporcionava.

3. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, MEI E DESAFIOS RELACIONADOS ÀS CONTRIBUIÇÕES E À EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a saúde passou a ser reconhecida como um direito universal ⁴ e o direito ao trabalho foi reafirmado como direito social fundamental⁵. O texto constitucional representou uma

⁴ CF/88 – 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.

⁵ CF88 - 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.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

ruptura paradigmática ao assegurar a todos os cidadãos o acesso aos serviços de saúde e proteção social, independentemente de vínculo contributivo, por meio da criação de um sistema público e universal.

Entretanto, ao longo das últimas décadas, a efetividade desse direito vem se fragilizando diante do avanço expressivo da informalidade nas relações de trabalho, fenômeno estrutural que, embora mantenha o exercício de atividades laborais, exclui grande parcela dos trabalhadores da rede formal de proteção previdenciária. A ausência de vínculos formais compromete não apenas a arrecadação necessária ao financiamento do sistema, mas também o acesso dos trabalhadores a benefícios previdenciários e assistenciais, agravando desigualdades sociais e econômicas.

Paralelamente, a expansão do empreendedorismo e das novas formas de inserção produtiva impulsionadas por mudanças tecnológicas, flexibilização de vínculos e transformações no mercado de trabalho tem levado muitos indivíduos a abandonarem o emprego formal sob a justificativa de maior autonomia e rentabilidade. Essa percepção, contudo, revela-se muitas vezes parcial ou ilusória, pois desconsidera as implicações previdenciárias e sociais associadas à desvinculação do sistema contributivo tradicional.

Nesse contexto, o Microempreendedor Individual (MEI) tem se apresentado como uma alternativa atrativa. Seu enquadramento é motivado não apenas pela flexibilidade funcional, mas, principalmente, pelo baixo custo tributário, incluindo as contribuições previdenciárias reduzidas, conforme dispõe a Lei nº 8.212/91:

Art. 21. A alíquota de contribuição dos segurados contribuinte individual e facultativo será de vinte por cento sobre o respectivo salário-de-contribuição.

(...)

§ 2º No caso de opção pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, a alíquota de contribuição incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição será de:

II - 5% (cinco por cento).

I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;

Todavia, embora esse regime represente um avanço significativo em termos de inclusão econômica e de formalização de pequenos empreendedores, seu desenho contributivo simplificado evidencia importantes fragilidades estruturais. Isso porque, ao estabelecer uma contribuição reduzida, o modelo restringe o acesso a determinados benefícios previdenciários e, paralelamente, diminui a capacidade arrecadatória do sistema, comprometendo, em alguma medida, sua sustentabilidade financeira no longo prazo.

Além disso, há uma lacuna relevante de informação e compreensão por parte dos segurados enquadrados nessa modalidade. Muitos microempreendedores desconhecem os efeitos previdenciários decorrentes desse regime especial e ignoram que as contribuições realizadas nessa categoria asseguram apenas benefícios limitados ao valor de um salário mínimo. Poucos sabem, ainda, que é possível complementar essas contribuições para ampliar o valor do benefício, nos termos do § 3º do mesmo dispositivo legal, mediante recolhimento adicional sobre a diferença entre a alíquota reduzida e a contribuição integral.

§ 3º O segurado que tenha contribuído na forma do § 2º deste artigo e pretenda contar o tempo de contribuição correspondente para fins de obtenção da aposentadoria por tempo de contribuição ou da contagem recíproca do tempo de contribuição a que se refere o art. 94 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, deverá complementar a contribuição mensal mediante recolhimento, sobre o valor correspondente ao limite mínimo mensal do salário-de-contribuição em vigor na competência a ser complementada, da diferença entre o percentual pago e o de 20% (vinte por cento), acrescido dos juros moratórios de que trata o § 3º do art. 5º da Lei no 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

É recorrente que os microempreendedores individuais deixem de efetuar os recolhimentos mensais obrigatórios. Quando buscam regularizar as contribuições de forma retroativa, deparam-se com uma limitação legal relevante: os valores pagos em atraso não são computados para fins de carência, o que, na prática, inviabiliza o acesso a diversos benefícios previdenciários⁶. Essa situação

⁶ Com a reforma previdenciária advinda pela EC 103/2019, não mais se tem a aposentadoria por tempo de contribuição, mas tão somente a aposentadoria programada, que anteriormente se chamava de “aposentadoria por idade”, sendo concedido com 15 anos de contribuição para mulheres e 20 anos

revela uma lacuna significativa de informação e planejamento previdenciário, resultando em um duplo prejuízo: de um lado, a Previdência Social deixa de arrecadar no momento adequado, comprometendo a sustentabilidade financeira do sistema; de outro, o trabalhador fica desprotegido em situações de vulnerabilidade, sendo privado do amparo social a que poderia ter direito.

Em artigo anterior, abordei as inovações tecnológicas no âmbito da Previdência Social, destacando que, embora a digitalização dos serviços tenha contribuído para a desburocratização e maior agilidade nos atendimentos, também gerou barreiras de acesso para determinados grupos sociais, especialmente para os idosos, que muitas vezes não possuem conhecimento tecnológico suficiente. Nesse sentido, demonstrei a necessidade de uma educação digital voltada à inclusão, sob pena de que as transformações tecnológicas, em vez de integrar o cidadão, o excluam do exercício de seus direitos previdenciários e sociais.

Da mesma forma, as facilidades fiscais concedidas a categorias como a do Microempreendedor Individual (MEI), quando não acompanhadas de ações efetivas de educação tributária e previdenciária, geram impactos significativos tanto para os segurados quanto para o próprio sistema previdenciário. A ausência de informação adequada leva muitos trabalhadores a desconhecerem os limites e as consequências de sua forma de contribuição, comprometendo sua proteção social futura. Além disso, essa desinformação resulta em prejuízos diretos à arrecadação da Previdência Social, que deixa de receber contribuições no tempo e no montante adequados, fragilizando, assim, a sustentabilidade financeira do sistema.

Na tese de doutorado que venho desenvolvendo, defendo a educação previdenciária como instrumento estratégico de fortalecimento do sistema de proteção social, especialmente diante do atual cenário de informalidade e desinformação contributiva. Observa-se que tanto microempreendedores quanto trabalhadores em geral possuem uma compreensão limitada sobre o papel da

para homens, desde que filiados anteriormente a referida Emenda, sendo filiado após, exige-se 20 anos de contribuição para ambos os sexos.

Previdência Social, frequentemente associando-a exclusivamente à aposentadoria. No entanto, trata-se de um sistema de seguro social, cuja contrapartida, o “prêmio” é representado pelas contribuições previdenciárias. Essas contribuições asseguram aos segurados o acesso a um conjunto mais amplo de benefícios, como auxílio por incapacidade temporária, auxílio-reclusão, salário-maternidade, pensão por morte e aposentadoria por incapacidade permanente, evidenciando sua função essencial de proteção diante de situações de vulnerabilidade social e econômica.

A Previdência Social estrutura-se com base no princípio da solidariedade, segundo o qual as contribuições arrecadadas no presente financiam os benefícios concedidos aos segurados no momento atual. Esse caráter solidário constitui um dos pilares fundamentais do sistema, conferindo-lhe natureza coletiva e intergeracional. No entanto, esse aspecto é frequentemente desconsiderado por parte dos trabalhadores, que deixam de contribuir por não vislumbrarem a aposentadoria como uma necessidade imediata, ignorando o papel essencial da contribuição para a sustentabilidade do sistema. Tal cenário evidencia a urgência de políticas públicas voltadas à educação previdenciária, capazes de ampliar a compreensão social sobre o funcionamento da Previdência e de fortalecer a cultura contributiva como instrumento de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

(...) o princípio da solidariedade implica a exigibilidade de contribuições sociais para o custeio do sistema de Seguridade Social. A sociedade, numa perspectiva de solidariedade social, deve contribuir para o custeio e manutenção da Seguridade Social (SERAU JUNIOR, 2023, p. 163)

Diante desse cenário, torna-se evidente que a sustentabilidade da Previdência Social brasileira depende de ações articuladas que ultrapassem ajustes meramente financeiros. A informalidade crescente, associada à desinformação contributiva e ao desenho simplificado de regimes como o do Microempreendedor Individual (MEI), evidencia fragilidades estruturais que comprometem tanto a arrecadação quanto a efetividade da proteção social. Ao mesmo tempo, a ausência de uma cultura previdenciária sólida dificulta a

compreensão, por parte dos trabalhadores, do caráter social, coletivo e solidário que engloba o sistema. Nesse contexto, a educação previdenciária e políticas públicas no combate a informalidade, assumem papel estratégico, não apenas como mecanismo de esclarecimento individual e coletivo, mas como instrumento de fortalecimento institucional, contribuindo para ampliar a adesão contributiva, reduzir lacunas de proteção e assegurar a viabilidade financeira e social do regime no longo prazo.

4. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS: TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E INFORMALIDADE

Não se pode deixar de reconhecer o fator etário como elemento determinante nas discussões acerca da sustentabilidade da Previdência Social brasileira. O país vivencia, nas últimas décadas, um intenso processo de transição demográfica, marcado por dois fenômenos concomitantes: a redução contínua das taxas de natalidade e o aumento significativo da expectativa de vida. Essa combinação altera profundamente a estrutura etária da população, resultando em uma base contributiva progressivamente menor e em um número crescente de beneficiários, o que pressiona o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário de caráter solidário.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁷, a população de até 0 anos de idade era de 3.163.041 pessoas em 2004, passando para 2.484.344 em 2024, com projeção de redução para 1.970.850 em 2044. Observa-se, portanto, que em um período de quarenta anos, o país tende a registrar uma queda de quase 40% nos nascimentos, evidenciando uma expressiva redução na taxa de reposição populacional.

Por outro lado, a população com 65 anos de idade apresentava 813.830 pessoas no ano 2000, alcançou 1.850.360 em 2024 e deve atingir 2.828.075 em 2044, segundo as mesmas projeções. Esses números revelam um processo

⁷Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Tabelas – 2024 - Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação: 2000-2070 <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html>

acelerado de envelhecimento populacional, no qual a base jovem se estreita enquanto o topo da pirâmide etária se amplia.

Esse cenário acentua o desequilíbrio estrutural do sistema previdenciário, que se sustenta no princípio da solidariedade, segundo o qual as contribuições dos trabalhadores ativos financiam os benefícios dos inativos. A redução da base contributiva, combinada com o aumento da longevidade, amplia o déficit atuarial e fiscal, colocando em risco a viabilidade financeira e social da Previdência Social. Conforme enfatiza o IBGE, a transformação da pirâmide etária brasileira, com a expansão do topo (idosos) e o estreitamento da base (crianças e jovens), representa um dos maiores desafios para a manutenção de um sistema previdenciário justo, inclusivo e sustentável.

A esse fenômeno demográfico soma-se outro fator igualmente preocupante: o crescimento da informalidade nas relações de trabalho. O avanço das plataformas digitais e dos novos arranjos laborais tem ampliado significativamente o número de trabalhadores sem vínculo empregatício formal, o que implica redução das contribuições previdenciárias e enfraquecimento da base de financiamento do sistema. Essa tendência, ao mesmo tempo em que reflete transformações econômicas e tecnológicas globais, traz impactos diretos sobre a capacidade do Estado de manter a proteção social universalizada.

Nesse sentido, Miguel Horvath Júnior analisa de forma precisa os efeitos dessa realidade ao afirmar que:

O direito previdenciário, com expressão dos direitos fundamentais sociais, precisa da utilização de ferramentas tecnológicas da informação para a proteção do patrimônio previdenciário. O registro dos vínculos e dos trabalhadores vinculados ao sistema previdenciário é fundamental (...). Por outro lado, não há como deixar de reconhecer que as novas formas de trabalho impactam fortemente os mecanismos de manutenção do sistema previdenciário, na medida em que muitos trabalhadores são levados ao desemprego e/ou ao mercado informal, ou ainda, aos contratos de trabalho (...) (HORVATH JÚNIOR, 2022, p. 27).

O enfrentamento desses desafios requer estratégias públicas consistentes, que envolvam incentivos à formalização, mecanismos de ampliação da cobertura contributiva e políticas eficazes de educação previdenciária, capazes de promover a conscientização social sobre o sistema previdenciário.

Assim, a sustentabilidade do regime previdenciário brasileiro depende diretamente da capacidade de adaptação do Estado e da sociedade frente a essas mudanças estruturais. Garantir o equilíbrio entre arrecadação e proteção social não é apenas uma questão financeira, mas sobretudo um imperativo de justiça social e de preservação dos direitos fundamentais, assegurando que o sistema continue a cumprir seu papel de amparo e inclusão para as futuras gerações.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da trajetória da Previdência Social brasileira evidencia que sua sustentabilidade está intrinsecamente vinculada à capacidade de adaptação do sistema frente às transformações sociais, econômicas, demográficas e tecnológicas. Desde suas origens, estruturada sobre bases contributivas e corporativistas, até a ampliação dos direitos sociais promovida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, observa-se uma constante tensão entre a busca por inclusão social e a necessidade de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial. A universalização do acesso à saúde e à proteção social representou um marco civilizatório, mas também impôs novos desafios ao modelo solidário de financiamento que sustenta a Previdência Social.

Entre esses desafios, destaca-se o crescimento acelerado da informalidade, impulsionado por transformações no mercado de trabalho e pela expansão de novas formas de organização produtiva, como as plataformas digitais e modalidades de empreendedorismo individual. Esse fenômeno tem reduzido de forma significativa a base contributiva, comprometendo a arrecadação necessária para a manutenção do sistema e, consequentemente, a efetividade da proteção social. A adesão crescente ao regime do Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, embora represente um mecanismo de inclusão econômica, evidencia também fragilidades informacionais e contributivas. Muitos segurados desconhecem os limites e as consequências de suas contribuições reduzidas ou irregulares, o que os expõe à desproteção em momentos de vulnerabilidade.

A ausência de uma política de educação previdenciária agrava esse quadro. Quando a sociedade não compreende a Previdência Social como um sistema de seguro social e também baseado no princípio da solidariedade, cria-se um desequilíbrio estrutural que ameaça o sistema. O ato de contribuir não é apenas um direito, mas um dever social, essencial para garantir a manutenção da proteção individual e coletiva. A desinformação, somada à informalidade, enfraquece a base de financiamento e compromete a capacidade do Estado de assegurar benefícios de forma equitativa e sustentável.

Esse cenário se torna ainda mais complexo diante da transição demográfica que o país atravessa. O envelhecimento populacional, aliado à queda da taxa de natalidade, reduz a proporção de contribuintes em relação ao número de beneficiários, intensificando pressões fiscais e atuariais sobre o sistema. Assim, o tripé formado por informalidade, desinformação previdenciária e mudança demográfica apresenta-se como um dos maiores desafios contemporâneos à sustentabilidade da Previdência Social.

Portanto, assegurar a manutenção e a solidez do sistema previdenciário requer ações integradas e estruturais, que vão muito além de meros ajustes financeiros ou reformas pontuais. É imprescindível investir em educação previdenciária, promover políticas eficazes de incentivo à formalização do trabalho, ampliar os mecanismos de cobertura contributiva e reforçar a compreensão social sobre a natureza social e solidária do sistema. Somente com uma sociedade consciente de seu papel será possível garantir a proteção social das gerações presentes e futuras.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília,

DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jul. 1991. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

BRASIL. **Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008**. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Acesso em: 08 out. 2025.

IBGE. **Projeções da População 2024: Tabela “Projeções 2024 – idade simples”**. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Projecao_da_Populacao/Projecao_da_Populacao_2024/projecoes_2024_tab1_idade_simples.ods. Acesso em: 08 out. 2025.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 13. ed. São Paulo: Editora Rideel, 2022.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. **Seguridade Social e Direitos Fundamentais**. 5. ed. rev., ampl. e atual. Curitiba: Juruá, 2023.

O PRESO COMO SUJEITO INVISÍVEL DA SEGURIDADE SOCIAL: OS LIMITES DA UNIVERSALIDADE DO DIREITO À SAÚDE NO SISTEMA PRISIONAL

The prisoner as an invisible subject of social security: the limits of the universality of the right to health in the prison system

Saulo Marzola Moreira do Carmo¹

DOI: <https://doi.org/10.62140/SMMC132>

RESUMO

O presente trabalho analisa a efetividade da Seguridade Social no sistema prisional brasileiro, com ênfase no direito à saúde como elemento essencial para a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana. A pesquisa parte da hipótese de que a universalidade da Seguridade Social não se realiza plenamente no contexto carcerário, uma vez que o Estado mantém uma lógica punitiva e excludente, negligenciando políticas públicas voltadas à saúde física e mental da população privada de liberdade. Para tanto, o estudo examina a trajetória normativa da Seguridade Social no Brasil, os fundamentos constitucionais que sustentam sua universalidade e a aplicação desses princípios à realidade prisional. Por meio da análise de dados oficiais e relatórios institucionais, evidencia-se a precariedade do atendimento médico, a insuficiência de infraestrutura e o descaso com a saúde mental, que culminam em graves violações de direitos fundamentais. Conclui-se que a efetivação do direito à saúde nas prisões requer uma integração efetiva entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e o sistema penitenciário, além de um compromisso ético e político com a humanização do tratamento dispensado aos custodiados, condição indispensável à legitimidade do Estado Democrático de Direito.

PALAVRAS-CHAVE: Seguridade Social. Sistema prisional. Direito à saúde. Dignidade da pessoa humana. Políticas públicas.

ABSTRACT

This paper analyzes the effectiveness of Social Security within the Brazilian prison system, focusing on the right to health as an essential element for the realization of the principle of human dignity. The research is based on the hypothesis that the universality of Social Security is not fully achieved in the prison context, as the State maintains a punitive and exclusionary logic, neglecting

¹ Graduando em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

public policies aimed at the physical and mental health of incarcerated individuals. The study examines the normative development of Social Security in Brazil, the constitutional foundations of its universality, and the application of these principles to prison reality. Through the analysis of official data and institutional reports, the research highlights the precarious medical care, lack of infrastructure, and neglect of mental health that result in severe violations of fundamental rights. It concludes that the effective realization of the right to health in prisons requires genuine integration between the Unified Health System (SUS) and the penitentiary system, as well as an ethical and political commitment to humanizing the treatment of inmates — a condition essential to the legitimacy of the Democratic Rule of Law.

KEYWORDS: Social Security. Prison system. Right to health. Human dignity. Public policies.

1. INTRODUÇÃO

No filme 'Carandiru', de 2003, baseado na obra de Dráuzio Varella, nos deparamos com a cruel verdade do sistema penitenciário brasileiro. A narrativa é contada a partir dos olhos de um médico que, atuando conforme seu juramento, segue princípios como a prioridade à saúde do paciente e o respeito à dignidade e à vida humana. A obra escancara uma realidade brasileira lastimável: a omissão de direitos, sobretudo à saúde, da população carcerária.

Paralelamente a isso, o Brasil possui como pilar de seu Estado Democrático de Direito a Seguridade Social, que, por sua vez, é dividida em previdência, assistência e saúde. Esse sistema busca reduzir as mazelas e desigualdades na sociedade, ao passo que socorre a população mais vulnerável. Além disso, possui previsão constitucional de seus princípios básicos, em especial o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento.

É interessante observar o contraditório evidente na relação entre esses dois contextos: um grupo que, embora sob custódia do Estado, permanece excluído das políticas públicas mais básicas. Logo, devemos ressaltar a previsão do art. 196 da Constituição Federal: “*A saúde é direito de todos e dever do Estado*”, bem como a máxima de que um sistema punitivo só será legítimo se os direitos restritos aos condenados se limitarem àqueles previstos na justa sentença.

É nesse contexto que se destaca a realidade das penitenciárias do estado de São Paulo que, segundo o SENAPPEN, possuem a maior população carcerária

do país, com 213.401 (duzentas e treze mil, quatrocentas e uma) pessoas encarceradas. A notável superlotação nesse estado demonstra a intensificação de uma problemática já evidente, reforçando a necessidade de uma análise focada em suas particularidades.

O presente artigo busca evidenciar os limites do princípio da universalidade da Seguridade Social e investigar por que esse princípio não se concretiza plenamente dentro das penitenciárias, especialmente no que tange à efetivação do direito à saúde — física e mental — das pessoas privadas de liberdade.

A justificativa e importância do trabalho estão contidas na busca por justiça social, uma vez que grande parcela da população tem seus direitos constitucionais básicos negados, tornando-se, assim, verdadeiros indivíduos invisíveis.

A hipótese primária consiste na tese de que a ausência de concretização do princípio da universalidade decorre da prevalência da lógica punitiva sobre a lógica protetiva no sistema carcerário, aliada à ineficiência das políticas públicas de saúde prisional e à invisibilidade social e institucional da pessoa privada de liberdade enquanto sujeito de direitos, o que compromete a sustentabilidade da proteção social no Brasil.

Esta obra tem como objetivo geral analisar as causas e os efeitos da inefetividade do princípio da universalidade da Seguridade Social no contexto do sistema prisional paulista, com foco no direito à saúde das pessoas privadas de liberdade e nos impactos para a sustentabilidade da proteção social.

Como objetivos específicos, destacam-se: (i) investigar como o princípio da universalidade da Seguridade Social é aplicado (ou negligenciado) nas políticas de saúde prisional; (ii) Discutir a relação entre dignidade da pessoa humana e efetividade das políticas públicas de saúde no contexto prisional; (iii) Examinar de que forma a lógica punitiva e o estigma social contribuem para a invisibilidade da população carcerária como destinatária da proteção social; (iv) Refletir sobre a saúde mental dos presos como dimensão negligenciada e essencial da sustentabilidade da proteção social; (v) Propor diretrizes que fortaleçam a

efetivação do direito à saúde no cárcere, dentro dos parâmetros constitucionais da Seguridade Social.

O referencial teórico deste trabalho é a obra do professor Gustavo Filipe Barbosa Garcia, doutor em Direito e especialista em Direito da Seguridade Social. Como base complementar da pesquisa, foram utilizadas fontes de dados governamentais e matérias jornalísticas devidamente referenciadas.

Nesse contexto, é de especial relevância analisar e dar visibilidade à sustentabilidade desse sistema para além de sua dimensão puramente financeira, abrangendo também seus pilares social e institucional. A sustentabilidade da Seguridade Social não se mede apenas pela capacidade de custeio, mas também por sua efetividade e pela garantia de que seus princípios basilares sejam aplicados de forma homogênea a todos os cidadãos.

2. FUNDAMENTOS DA SEGURIDADE SOCIAL E O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE

Num primeiro momento, para que haja um claro entendimento da proposta deste estudo, é de extrema importância reconhecer o contexto teórico e o marco jurídico da Seguridade Social, compreendendo sua aplicabilidade no sistema prisional e o lugar da pessoa privada de liberdade dentro dessa conjuntura.

O professor Gustavo Garcia aponta ser de extrema relevância conhecer a evolução histórica da Seguridade Social, para que possamos compreender a sua atual configuração, bem como indicar os seus possíveis passos futuros. (GARCIA, 2025)

Assim, podemos destacar a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, como um dos principais marcos para este ramo do Direito, tendo em vista que positivou uma série de direitos indispensáveis à dignidade da pessoa humana, com enfoque em direitos sociais, como o direito à saúde e ao bem-estar.

No Brasil, o tema percorreu uma longa trajetória, marcada pela edição de diversos instrumentos normativos ao longo da história, até consolidar-se no modelo atual, que abrange os três pilares: Previdência, Assistência e Saúde. Nesse

contexto, Garcia destaca que a Seguridade Social exerce papel fundamental ao assegurar a proteção e a promoção do bem-estar humano, especialmente diante de situações de vulnerabilidade social que possam comprometer uma vida digna e saudável.

Como já mencionado anteriormente, a Seguridade Social possui princípios específicos positivados pela Constituição. É preciso destacar o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento:

O princípio em questão refere-se às contingências a serem cobertas pelo sistema de Seguridade Social (universalidade objetiva), por meio das respectivas prestações (benefícios e serviços), bem como às pessoas a serem atendidas (universalidade subjetiva).

A universalidade, nesse enfoque, deve alcançar o maior número de pessoas, bem como o mais amplo rol de contingências sociais que possam deixá-las sem condições de manter a sua subsistência e de suas famílias. (GARCIA, 2025)

A partir desse entendimento doutrinário, é possível extrair os limites desse princípio, em especial no que se comunica com a sustentabilidade do sistema, pois o principal desafio para sua concretização máxima são as barreiras econômicas. Entretanto, quando falamos especificamente do âmbito da saúde, tais impedimentos não podem inviabilizar a efetivação das garantias estipuladas nos contratos mais fundamentais da sociedade atual.

Ressalta-se, portanto, que a sustentabilidade da Seguridade Social não se limita à superação de desafios econômicos, mas também à efetivação dos direitos e garantias previstos no bojo do Estado Democrático de Direito.

Cabe agora retornar aos sujeitos-alvo deste estudo, a população encarcerada, com o recorte geográfico necessário do Estado de São Paulo. Nas gravações do filme *Carandiru*, que adentram os estreitos corredores e as celas superlotadas do presídio, somos inseridos em um mundo onde os direitos humanos e fundamentais são constantemente violados. Essa obra cinematográfica, inspirada em eventos reais ocorridos em um presídio de São Paulo, serve como um lembrete categórico das injustiças e desafios estruturais que atravessam o país.

Ao tratar da crise na saúde que afeta o sistema carcerário, a Pastoral Carcerária, entidade de fim social com enfoque na população prisional, realizou

uma pesquisa de campo em penitenciárias de todo o país e constatou um colapso sanitário generalizado.

Os números indicam um grave quadro de doenças que afetam milhares de pessoas detentas, muitas das quais não recebem diagnóstico nem tratamento adequado. A pesquisa reforça o que a Pastoral vem denunciando há décadas: o Estado brasileiro tem abandonado a população carcerária à própria sorte, violando continuamente seu direito à saúde (PASTORAL CARCERÁRIA, 2025)

Os dados coletados em 2024, por meio de visitas presenciais, apontam altos índices de depressão (79,4%), hipertensão (52,6%), tuberculose (52,2%), pneumonia (47,4%), dentre outras doenças. É importante mencionar que a pesquisa produziu dados muito semelhantes aos referidos no Levantamento de Informações Penitenciárias do SENAPPEN.

O documento indica que 30.156 pessoas privadas de liberdade estão acometidas por doenças transmissíveis, como tuberculose, sífilis, hepatite, hanseníase e AIDS/HIV. Além disso, o cenário de precariedade é evidenciado pelo número de óbitos registrados entre janeiro e junho de 2024: dos 1.064 falecimentos, a maioria (747) teve causas relacionadas à saúde. É interessante observar que a segunda maior causa de morte é desconhecida (101), seguida por mortes criminais (100). Retornando ao campo da saúde, agora com foco nas doenças mentais, os suicídios representam um alto número, cerca de 84 óbitos.

Esses dados evidenciam a crise de sustentabilidade da Seguridade Social no ambiente carcerário e revelam a tensão existente entre o Estado protetor e o Estado punitivo. Entre os fatores que se destacam como principais causas, podemos citar: a superlotação das penitenciárias, sendo o Estado de São Paulo líder nesse aspecto; a ideologia punitivista que invisibiliza a população prisional, violando direitos básicos; e as políticas públicas de saúde ineficazes, sobretudo nas penitenciárias.

3. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E A LÓGICA PUNITIVA COMO BARREIRAS À SUSTENTABILIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL

O primeiro artigo da Constituição Federal de 1988, em seu inciso III, traz como fundamento do Estado Democrático de Direito instituído no Brasil a dignidade da pessoa humana. A escolha da ordem das previsões constitucionais não foi aleatória; na verdade, trata-se de mais um indício da importância desse princípio para o ordenamento jurídico brasileiro.

A dignidade da pessoa humana é o elo constitucional entre as diversas matérias do Direito e, quando aplicada ao caso em tela, evidencia elementos de importância ímpar, ao passo que revela a necessidade de robustecer o estudo prático. Quando aplicada à Seguridade Social, esse princípio representa o objetivo fundamental e primário desse instituto, o verdadeiro socorro aos indivíduos em vulnerabilidade. Sob a ótica do sistema carcerário, a dignidade da pessoa humana configura verdadeiro egeide dos demais direitos fundamentais dessa parcela da sociedade.

A problemática surge quando a prerrogativa de tutelar as sanções legais compete exclusivamente ao Estado, ao mesmo tempo em que é dever constitucional deste garantir a proteção dos direitos fundamentais e indisponíveis.

As consequências diretas da atual inaptidão estatal em separar suas funções e alinhar seus objetivos foram analisadas por Hugo Almeida, membro da Comissão de Política Penitenciária da OAB/SP e pesquisador afiliado ao IBCCrim (Instituto Brasileiro de Ciências Criminais), em matéria para a BBC News Brasil.²

A reportagem tem como foco principal evidenciar a problemática da superlotação carcerária brasileira, apontando o Brasil como o terceiro país com maior população prisional do mundo. Nessa análise, além de ser possível identificar um perfil médio da pessoa encarcerada, evidencia-se também a mentalidade punitivista aplicada hoje de maneira estrutural no sistema penal. Nesse sentido, “Vão se criando leis que aumentam o tempo de pena e criam mais

² BBC NEWS BRASIL. 96% homens, 48% pardos, 30% sem julgamento: o perfil dos presos no Brasil. BBC News Brasil, [São Paulo], 17 out. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c0k4nmd3e2xo>. Acesso em: 10 out. 2025.

dificuldades para que essas pessoas que estão presas saiam dessa condição”, afirma Almeida.

O pesquisador também destaca que, ao analisar os dados prisionais, fica evidente o reflexo de uma política penal que prioriza as preocupações da classe alta. Um claro exemplo dessa ideologia punitivista foi a revogação do direito às saídas temporárias para ressocialização, sob o argumento de que os detentos poderiam cometer crimes ou não retornar. Contudo, dados do SENAPPEN apontam que menos de 4% das saídas temporárias resultam em fugas.

Na mesma oportunidade, a BBC News Brasil entrevistou Gabriel Sampaio, ex-membro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, o qual foi categórico ao afirmar que “é um sistema que não consegue reintegrar as pessoas à sociedade, como é previsto pela Constituição”. Na análise focada no sistema e nas políticas criadas, o especialista ainda ressalta que “a população carcerária gigantesca é um reflexo da escolha por uma política criminal populista e que não traz resultados, é ineficaz”.

As graves violações de direitos no sistema prisional vão além da superlotação. Em outubro de 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) proferiu decisão unânime na ADPF 347³, reconhecendo o sistema carcerário como inconstitucional em razão da “massiva violação de direitos fundamentais nos presídios”. Esse julgamento evidencia, de forma clara, a urgência da crise, sendo possível destacar a ausência de políticas públicas efetivas destinadas a garantir o direito básico à saúde das pessoas custodiadas.

Diante do exposto, constata-se que a dignidade da pessoa humana, embora reconhecida como fundamento do Estado Democrático de Direito e pilar essencial da Seguridade Social, ainda encontra barreiras concretas em sua efetivação dentro do sistema prisional brasileiro. A lógica punitiva que orienta as políticas criminais e penitenciárias acaba por obscurecer o caráter protetivo e

³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Informação à Sociedade: ADPF 347 - Violação massiva de direitos fundamentais no sistema carcerário brasileiro. Brasília, DF, 2023. Versão V2. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/1ADPF347InformaოსociedadeV2_6out23_17h55.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/1ADPF347InformaোসociedadeV2_6out23_17h55.pdf). Acesso em: 10 out. 2025.

inclusivo que deveria nortear a atuação estatal, reforçando a marginalização de indivíduos já em situação de vulnerabilidade. A falta de políticas públicas eficazes e o predomínio de um discurso penal voltado à repressão — em detrimento da reintegração social — revelam uma profunda desconexão entre o ideal constitucional e a realidade das prisões. Assim, o enfrentamento dessa crise exige mais do que reformas estruturais: demanda uma mudança de paradigma que recoloca a dignidade da pessoa humana no centro das ações estatais, como princípio orientador e condição de legitimidade da própria ordem jurídica.

4. A INVISIBILIDADE DA SAÚDE PRISIONAL: POLÍTICAS PÚBLICAS INEFETIVAS E O DESCASO COM A SAÚDE FÍSICA E MENTAL

O cenário da saúde dentro dos presídios brasileiros é alarmante e marcado por estatísticas que evidenciam uma precariedade estrutural e persistente. Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), analisados pela Universidade de São Paulo (USP)⁴, demonstram a extrema vulnerabilidade dos detentos: a probabilidade de um preso contrair tuberculose é 30 vezes maior que a da população em geral. Essa crise sanitária torna-se ainda mais grave ao se constatar que o risco de morte por enfraquecimento extremo (caquexia) é 1.350% superior. Segundo o estudo, tais índices chocantes decorrem diretamente das condições insalubres e da superlotação crônica das celas, fatores que favorecem a disseminação de doenças e agravam o quadro de violação de direitos.

Diante desse contexto crítico, o Poder Público tem buscado reverter o cenário por meio de iniciativas que demonstram certa expansão das políticas públicas voltadas à saúde prisional. Um indicador desse movimento é o aumento expressivo no número de equipes de atendimento: entre 2007 e 2023, o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) registrou um crescimento de

⁴ JORNAL DA USP. Cerca de 62% das mortes em prisões brasileiras são causadas por doenças. Jornal da USP, São Paulo, 13 de junho de 2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/cerca-de-62-das-mortes-em-priso-es-brasileiras-sao-causadas-por-doencas/>. Acesso em: 10 out. 2025.

564% no contingente de profissionais atuando nas unidades prisionais do país, conforme aponta o Observatório de Direitos Humanos.

Além disso, é possível ressaltar também, a grande quantidade de verba pública destinada a manutenção dos presídios juntamente com o alto custo deste sistema. O relatório laborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em parceria com o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), focado em analisar o custo médio das penitenciais, aponta que um preso, em média, custa R\$ 1.800 (mil e oitocentos reais) por mês ao país, e ainda aponta que a diferença entre o estado com um custo maior e o estado com um custo menor, é de aproximadamente 340%.

No relatório, o CNJ aponta como principais causas do valor a manutenção do local (água, energia, limpeza, esgoto), o salário dos funcionários, a alimentação, alguns itens de higiene, entre outros elementos. Ressalta-se, que embora seja destinada uma parcela deste valor para a área da saúde, ela não representa um dos itens mais custosos.

Em entrevista para o jornal *G1*, voltada para essa temática e análise do relatório em questão, o defensor público e ex-diretor do Depen Renato De Vito, aponta um custo que vai além das questões contábeis, e que afetam diretamente a sustentabilidade da Seguridade Social, o elemento é o custo social do encarceramento, descrito como “resultado de questões como a imobilização da força de trabalho de centenas de milhares de jovens, já que a maioria dos detentos do país são desse perfil”⁵.

Esse relatório permite a conclusão de que, embora existente a verba destinada ao cuidado e a garantia do indivíduo, a superlotação e a má gestão, desvirtuam os efeitos positivos, permitindo assim a continuidade do estado inconstitucional em que se encontram o sistema carcerário. Inclusive, nas palavras do defensor público De Vito “Fica claro que não se encara o preso como uma

⁵ G1. Custo médio de cada preso no país gira em torno de R\$ 1.800 por mês, revela estudo. Globo, São Paulo, 30 nov. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/11/30/custo-medio-de-cada-presos-no-pais-gira-em-torno-de-r-1800-por-mes-revela-estudo.ghtml>. Acesso em: 9 out. 2025.

pessoa vulnerável do ponto de vista social, que não teve acesso à educação e a um trabalho digno”.

O Observatório de Direitos Humanos, no mesmo trabalho, informa que “A maior parte das consultas médicas ocorreu dentro dos próprios estabelecimentos penitenciários, mas quase 1 em cada 4 unidades não possuía qualquer módulo de atendimento de saúde.”

Apesar do notável avanço na alocação de recursos humanos, o aumento quantitativo de profissionais não se traduz, necessariamente, em qualidade ou acesso universal ao cuidado. A ineficácia das ações estatais reside, portanto, na persistência de barreiras estruturais e na falta de infraestrutura adequada, indicando que, embora haja um número maior de equipes, elas ainda enfrentam desafios intransponíveis para garantir o pleno acesso a atendimentos médicos e psicológicos e reverter o quadro de “massiva violação de direitos fundamentais” já reconhecido.

Como já mencionado, as doenças transmissíveis alcançam números alarmantes, mas não são a única enfermidade disseminada nas celas. Na realidade, os suicídios no ambiente carcerário, como já apontado no presente trabalho, representam uma das causas de morte mais frequente dos detentos, sendo um resultado direto da falta de tratamento psicológico nesta parcela da sociedade.

A negligência da saúde mental é o reflexo mais perverso da invisibilidade do preso e da falta de compromisso do Estado com a sustentabilidade da proteção social.

Em síntese, o panorama da saúde prisional brasileira revela a face mais negligenciada da Seguridade Social, marcada por políticas públicas que, embora aparentem avanços quantitativos, permanecem inefetivas em termos qualitativos. A ampliação do número de profissionais e equipes médicas não tem sido suficiente para superar a ausência de infraestrutura, a superlotação e a falta de continuidade nos atendimentos, fatores que perpetuam a violação sistemática de direitos fundamentais. Esse descompasso entre o planejamento normativo e a execução prática evidencia a incapacidade do Estado de garantir o mínimo

existencial aos custodiados, reduzindo a saúde a um privilégio, e não a um direito, dentro do sistema prisional.

Além disso, a omissão quanto à saúde mental dos presos expõe uma dimensão ainda mais profunda da crise: a invisibilidade humana por trás das estatísticas. O alto índice de suicídios e a carência de acompanhamento psicológico demonstram que o sofrimento psíquico dos detentos é ignorado por uma estrutura que continua a tratá-los como números, e não como sujeitos de direitos. Assim, a precarização da saúde física e mental nas prisões simboliza o fracasso do Estado em concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana, confirmando que a exclusão social se perpetua mesmo sob sua custódia, e que a verdadeira ressocialização permanece distante enquanto a saúde base da vida digna, seguir sendo negligenciada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho confirma a hipótese inicialmente proposta: a não concretização do princípio da universalidade da Seguridade Social no sistema prisional decorre da prevalência de uma lógica punitiva e seletiva, que subordina a proteção social à repressão penal. A estrutura estatal, ao priorizar o encarceramento em massa e negligenciar as condições de vida e saúde dos custodiados, revela uma inversão de valores incompatível com os fundamentos do Estado Democrático de Direito. Em vez de garantir os direitos previstos na Constituição, especialmente o direito à saúde como expressão máxima da dignidade da pessoa humana, o Estado perpetua práticas excludentes que desumanizam os presos e comprometem a própria sustentabilidade da proteção social.

Reconhecer o preso como sujeito de direitos e integrante do sistema de Seguridade Social é passo indispensável para romper o ciclo de invisibilidade e abandono institucional. A sustentabilidade da proteção social depende, antes de tudo, de uma visão ética e inclusiva, capaz de compreender que a universalidade da cobertura e do atendimento não admite exceções baseadas em estigma, status jurídico ou condição social. A manutenção de um sistema prisional que nega o

mínimo existencial aos seus custodiados não apenas afronta a Constituição, mas fragiliza a legitimidade do próprio Estado enquanto agente protetor.

Nesse sentido, a efetividade do direito à saúde no cárcere exige ações concretas e articuladas. É fundamental fortalecer a integração entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e o sistema prisional, assegurando que a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade (PNAISP) cumpra sua finalidade. A fiscalização de sua implementação deve ser intensificada, especialmente quanto à disponibilidade de medicamentos, vacinas, insumos e infraestrutura adequada. Paralelamente, urge ampliar o acesso à saúde mental prisional, com a formação de profissionais orientados por princípios de humanização, ética e direitos humanos. A atenção psicológica e psiquiátrica precisa deixar de ser vista como um luxo e tornar-se uma política de Estado, indispensável à redução de suicídios e ao processo real de ressocialização.

Por fim, é preciso recordar que o modo como tratamos aqueles que estão sob custódia do Estado é um espelho do grau de civilização de nossa sociedade. Negar saúde, dignidade e humanidade aos encarcerados é negar o próprio pacto constitucional que sustenta o Estado Democrático de Direito. Superar essa contradição é, portanto, mais do que uma questão jurídica, é um imperativo ético e civilizatório. Somente quando o Estado reconhecer o preso como cidadão e a saúde como direito inegociável, será possível afirmar que a universalidade da Seguridade Social, enfim, deixou de ser uma promessa distante para se tornar uma realidade efetiva.

6. REFERÊNCIAS

BBC NEWS BRASIL. **96% homens, 48% pardos, 30% sem julgamento: o perfil dos presos no Brasil.** BBC News Brasil, [São Paulo], 17 out. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c0k4nmd3e2xo>. Acesso em: 09 out. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 194.** Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 out. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Saúde e doenças no Sistema Penitenciário**. Brasília, DF, 12 ago. 2024. Disponível em: <https://experience.arcgis.com/experience/54febd2948d54d68a1a462581f89d920/page/PPL---Sa%C3%BAde-e-doen%C3%a7as-no-Sistema-Penitenci%C3%a1rio>. Acesso em: 09 out. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Levantamento de Informações Penitenciárias – 18º Ciclo: período de janeiro a junho de 2025**. Brasília, DF, [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-de-informacoes-penitenciarias/relatorio-1o-semester-de-2025.pdf>. Acesso em: 09 out. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais. **Levantamento de Informações Penitenciárias – 16º Ciclo: período de janeiro a junho de 2024**. Brasília, DF, [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/servicos/sisdepen/relatorios/relatorios-de-informacoes-penitenciarias/relatorio-1o-semester-de-2024.pdf>. Acesso em: 09 out. 2025.

CARANDIRU. **Direção: Héctor Babenco**. Produção: Héctor Babenco, Oscar Kramer, José Módena. São Paulo: HB Filmes; Globo Filmes; Columbia TriStar Filmes do Brasil, 2003. 145 min. Longa-metragem.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Calculando Custos Prisionais: Panorama Nacional e Avanços Necessários**. Brasília, DF: CNJ, 30 nov. 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/calculando-custos-prisionais-panorama-nacional-e-avancos-necessarios.pdf>. Acesso em: 09 out. 2025.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC). **Déficit de vagas no sistema carcerário do Brasil passa de 174 mil**. Agência Brasil, Brasília, DF, 12 out. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-10/deficit-de-vagas-no-sistema-carcerario-do-brasil-passa-de-174-mil>. Acesso em: 09 out. 2025.

G1. **Custo médio de cada preso no país gira em torno de R\$ 1.800 por mês, revela estudo**. Globo, São Paulo, 30 nov. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/11/30/custo-medio-de-cada-presno-no-pais-gira-em-torno-de-r-1800-por-mes-revela-estudo.ghtml>. Acesso em: 09 out. 2025.

GARCIA, Gustavo Filipe B. **Curso de Direito Previdenciário: Seguridade Social – 9ª edição 2025**. 9. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024. E-book. ISBN

9788553626625. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626625/>. Acesso em: 09 out. 2025.

JORNAL DA USP. **Cerca de 62% das mortes em prisões brasileiras são causadas por doenças.** Jornal da USP, São Paulo, 13 jun. 2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/cerca-de-62-das-mortes-em-priso-es-brasileiras-sao-causadas-por-doencas/>. Acesso em: 09 out. 2025.

PASTORAL CARCERÁRIA. **Crise de saúde nas prisões brasileiras: um grito por justiça.** São Paulo, 20 ago. 2025. Disponível em: <https://carceraria.org.br/noticias/crise-de-saude-nas-priso-es-brasileiras-um-grito-por-justica>. Acesso em: 09 out. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Informação à Sociedade: ADPF 347 – Violação massiva de direitos fundamentais no sistema carcerário brasileiro.** Brasília, DF, 2023. Versão V2. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/1ADPF347InformaosociedadeV2_6out23_17h55.pdf. Acesso em: 09 out. 2025.

SUBNOTIFICAÇÃO DE ACIDENTES DE TRABALHO: IMPACTOS NA SUSTENTABILIDADE ATUARIAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

Underreporting of work-related accidents: impacts on the actuarial sustainability of the Brazilian social security system

Aline Vitorino da Trindade¹

Luciana de Aboim Machado²

DOI: <https://doi.org/10.62140/ATLM147>

RESUMO

A subnotificação de acidentes de trabalho representa um dos principais desafios à sustentabilidade financeira e atuarial da Previdência Social brasileira. A prática recorrente de enquadrar indevidamente eventos ocupacionais como auxílio-doença comum (B31), em vez de auxílio-doença acidentário (B91), desloca o ônus financeiro das empresas para o orçamento público, distorcendo as bases de equidade no custeio previstas no artigo 195 da Constituição Federal. O estudo parte da hipótese de que a subnotificação, mais do que uma falha administrativa, constitui um mecanismo estrutural de transferência de custos do capital para o sistema de seguridade, comprometendo a solidariedade contributiva e a justiça fiscal. A pesquisa adota abordagem qualitativa e quantitativa, com análise normativa e empírica de dados do INSS, da Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e do Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho. O objetivo é demonstrar como a omissão ou o mascaramento de acidentes afeta a arrecadação previdenciária, reduz a incidência do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) e gera desequilíbrios na repartição do risco social. Os resultados esperados

¹ Mestranda pelo programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Sergipe. Especialista em Prática Previdenciária pela Faculdade Legale. Pesquisadora do Grupo "Eficácia dos direitos humanos e fundamentais" (CNPq), atuando na linha de "Promoção do trabalho decente". Advogada. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9351321583313443> Email: advalinettrindade9@gmail.com

² Doutora em Direito do Trabalho (USP), Mestre (PUC-SP). Realização de estágio de Pós-doutorado na Itália na Università D'annunzio e no Brasil na UNICURITIBA e UFBA. Professora Universidade Federal de Sergipe. Integra o Conselho Diretivo do Mestrado em Direito Privado Europeu e do Pós Doutorado na Università Mediterranea Reggio Calabria.

indicam que a subnotificação não apenas compromete o equilíbrio atuarial, mas também enfraquece a função protetiva da Previdência, ao privar o trabalhador de direitos específicos decorrentes do reconhecimento do nexo causal entre trabalho e adoecimento.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência Social; Subnotificação; Equidade no Custeio; Acidentes de Trabalho; Sustentabilidade Atuarial.

ABSTRACT

The underreporting of occupational accidents represents one of the main challenges to the financial and actuarial sustainability of Brazil's Social Security system. The frequent misclassification of work-related events as common sickness benefits (B31), instead of occupational sickness benefits (B91), shifts the financial burden from companies to the public budget, distorting the principles of equity in funding established in Article 195 of the Federal Constitution. This study is based on the hypothesis that underreporting, more than an administrative failure, constitutes a structural mechanism for transferring costs from capital to the social security system, undermining contributive solidarity and fiscal justice. The research adopts a qualitative and quantitative approach, combining normative and empirical analysis of data from the National Institute of Social Security (INSS), the Social Security Statistical Yearbook (AEPS), and the Observatory for Occupational Safety and Health. The objective is to demonstrate how the omission or misclassification of accidents affects social security revenue, reduces the incidence of the Occupational Accident Prevention Factor (FAP), and generates imbalances in the distribution of social risk. The expected results indicate that underreporting not only compromises actuarial balance but also weakens the protective function of Social Security by depriving workers of specific rights arising from the recognition of the causal link between work and illness.

KEYWORDS: Social Security; Underreporting; Equity in Funding; Occupational Accidents; Actuarial Sustainability.

1. INTRODUÇÃO

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) constitui um dos pilares da seguridade social brasileira, assegurando a substituição da remuneração em situações de incapacidade, velhice, morte e outras contingências sociais. A manutenção de seu equilíbrio financeiro e atuarial, contudo, depende do rigoroso cumprimento do princípio da equidade no custeio, previsto no artigo 195 da

Constituição Federal, segundo o qual cada segmento social deve contribuir conforme sua capacidade contributiva e o risco a que está exposto.

Nesse contexto, a correta identificação das causas de incapacidade laboral assume papel central para a sustentabilidade do sistema. A subnotificação de acidentes de trabalho, fenômeno que consiste na omissão, subdeclaração ou classificação incorreta de eventos laborais, tem produzido distorções relevantes nas estatísticas previdenciárias e fiscais, afetando diretamente o financiamento e a função protetiva da Previdência Social.

A prática recorrente de enquadrar acidentes laborais como auxílio-doença comum (B31), em substituição indevida ao benefício acidentário (B91), transfere ao conjunto da sociedade um custo que deveria ser suportado pelos empregadores e setores econômicos de maior sinistralidade. Ao mascarar a natureza ocupacional das doenças e lesões, essa conduta compromete o equilíbrio atuarial do sistema e fragiliza o princípio da justiça contributiva, uma vez que reduz artificialmente as contribuições devidas pelas empresas ao Seguro Acidente de Trabalho (SAT) e ao Fator Acidentário de Prevenção (FAP).

Diante disso, o problema que orienta esta pesquisa pode ser formulado nos seguintes termos: de que forma a subnotificação de acidentes de trabalho, especialmente por meio do enquadramento indevido de eventos como auxílio-doença comum (B31), compromete a sustentabilidade financeira e atuarial da Previdência Social brasileira? E, em complemento, quais mecanismos jurídicos, institucionais e fiscais poderiam mitigar ou corrigir essas distorções, restabelecendo a equidade no custeio?

Parte-se da hipótese de que a subnotificação não é apenas um reflexo da informalidade ou da deficiência de fiscalização estatal, mas também um mecanismo estrutural de transferência de custos do capital para o sistema público de seguridade. Essa dinâmica, ao desonerar indevidamente os setores de maior risco ocupacional, compromete os fundamentos de solidariedade e de justiça distributiva que legitimam o modelo previdenciário brasileiro.

A pesquisa justifica-se pela relevância social e econômica do tema, sobretudo em um cenário de crescente pressão fiscal e de debates sobre a

sustentabilidade do RGPS. Ao evidenciar o impacto da subnotificação sobre o equilíbrio do sistema, busca-se contribuir para uma leitura crítica e interdisciplinar do financiamento previdenciário, articulando os campos do Direito, da Economia Pública e da Saúde do Trabalhador.

Metodologicamente, adota-se uma abordagem jurídico-institucional, combinando análise normativa e empírica. Serão examinados dados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), da Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), e do Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho, além de relatórios de auditorias e estudos técnicos sobre subnotificação e custeio acidentário.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa adota abordagem quali-quantitativa de caráter exploratório-descritivo, estruturada em três etapas complementares. A primeira etapa consiste na análise normativo-doutrinária dos fundamentos constitucionais e legais da Previdência Social, com ênfase nos princípios da equidade no custeio, da solidariedade contributiva e do equilíbrio atuarial, utilizando-se o método dedutivo e a hermenêutica jurídica para examinar a legislação previdenciária vigente, especialmente a Lei nº 8.212/1991, a Lei nº 8.213/1991 e o Decreto nº 6.957/2009, que regulamenta o Fator Acidentário de Prevenção (FAP). A segunda etapa compreende a análise empírica de dados secundários oficiais, extraídos do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), do Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho (AEAT) e do Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho, referentes ao período 2021-2023, mediante estatística descritiva e análise comparativa de séries temporais sobre concessão de benefícios por incapacidade (espécies B31 e B91) e notificações de acidentes de trabalho (CATs emitidas). A terceira etapa consiste na proposição analítica de mecanismos jurídico-institucionais de enfrentamento da subnotificação, articulando os achados empíricos com o referencial teórico do Direito Previdenciário e da gestão atuarial do RGPS.

A fundamentação teórica baseia-se em revisão bibliográfica de obras de referência em Direito Previdenciário publicadas entre 2015 e 2025, com destaque para os manuais de Castro e Lazzari (2023) e Leite (2025), e os estudos sobre custeio da seguridade de Pierdoná (2015) e Pierdoná e Derzi (2019), além de

pesquisas técnicas sobre o FAP e a subnotificação de acidentes de trabalho (Alves, 2024; Matos; Hostensky, 2016). Os dados quantitativos foram organizados em planilhas eletrônicas e submetidos a análise comparativa temporal, calculando-se indicadores como a taxa de conversão de acidentes notificados em benefícios acidentários, a razão entre benefícios B31 e B91, e o GAP entre notificações e concessões, utilizado como proxy da subnotificação. Reconhece-se como limitação metodológica a utilização de dados agregados, que impede o rastreamento individualizado de casos e o controle estatístico de variáveis, restringindo a análise a estatísticas descritivas sem aplicação de testes inferenciais. Não obstante, a abordagem adotada mostra-se adequada aos objetivos exploratórios do estudo, permitindo dimensionar o fenômeno da subnotificação e seus impactos sobre o financiamento previdenciário, além de propor soluções normativas e institucionais para mitigação do problema.

O artigo está estruturado em três capítulos. O primeiro apresenta os fundamentos constitucionais e legais da Previdência Social, com destaque para os princípios da solidariedade, da equidade no custeio e do equilíbrio atuarial. O segundo examina o fenômeno da subnotificação de acidentes de trabalho, suas causas e implicações jurídicas, financeiras e sociais. O terceiro propõe medidas de enfrentamento, com base em mecanismos de fiscalização, responsabilização e incentivo à prevenção, buscando a efetividade do princípio da equidade contributiva.

2. A LÓGICA DA INTERNALIZAÇÃO DO RISCO: A SEGURIDADE SOCIAL, O RGPS, O RAT/FAP E O PRINCÍPIO DA EQUIDADE NO CUSTEIO SOCIAL

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) constitui um dos pilares do sistema de seguridade social brasileiro, tendo como fundamento o princípio da proteção social ao trabalhador e seus dependentes. Conforme estabelece o artigo 194 da Constituição Federal, 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. Nesse

sentido, o RGPS insere-se como mecanismo essencial de substituição da remuneração do trabalho, garantindo a manutenção do nível de vida do segurado diante de contingências sociais, como doença, invalidez, morte ou idade avançada.

A Constituição de 1988 consagrou o modelo tripartite de custeio da seguridade social, com a participação do trabalhador, do empregador e do Estado. O artigo 195 prevê que a responsabilidade pelo financiamento é de toda a sociedade, “de forma direta e indireta”, reforçando o princípio da diversidade da base de financiamento. Assim, as contribuições sociais incidem sobre a folha de salários, o faturamento, o lucro e outras fontes previstas em lei, de modo a garantir a sustentabilidade do sistema e a ampliação das formas de proteção.

2.1. Princípios Constitucionais da Seguridade Social

Os princípios que regem a seguridade social são diretrizes fundamentais para a organização e funcionamento do sistema. O artigo 194, parágrafo único, da Constituição, estabelece os seguintes princípios: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; e precedência da fonte de custeio.

Sobre à Universalidade da cobertura e do atendimento, este busca assegurar que todos os cidadãos, em todas as situações de necessidade, tenham acesso à proteção social. Segundo Pierdoná (2015, p. 90), “a universalidade é um vir a ser, pois somente haverá universalidade quando todos os cidadãos e todas as situações de necessidade tiverem cobertura”. A previdência social, entretanto, apresenta caráter contributivo e, por isso, destina-se aos trabalhadores e seus dependentes, enquanto a assistência social alcança os necessitados independentemente de contribuição, formando, em conjunto, a face universal da seguridade.

Conforme Leite (2025), o princípio da uniformidade e equivalência não implica identidade, mas sim a garantia de que os benefícios e serviços sejam

implementados de modo a considerar as peculiaridades das populações urbanas e rurais, evitando discriminações e assegurando isonomia material no acesso à proteção previdenciária.

Sob o aspecto formal, a seletividade determina que os benefícios e serviços da seguridade social sejam criados por lei, enquanto, sob o aspecto material, cabe ao legislador escolher os riscos sociais a serem cobertos (seletividade) e distribuir os benefícios conforme a necessidade dos beneficiários (distributividade). (Leite, 2025).

O princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios assegura que o valor nominal dos benefícios previdenciários não seja reduzido, preservando o poder aquisitivo do segurado. Tal princípio concretiza a dimensão protetiva da previdência, ao impedir que a inflação ou alterações normativas corroam o valor das prestações.

A equidade no custeio, a seu turno, reflete a aplicação, em sentido ampliado, do princípio da capacidade contributiva, previsto no artigo 145, §1º da Constituição. Como observa Pierdoná (2015, p. 94), a equidade “deve levar em conta as formas de financiamento e a finalidade das contribuições”. O artigo 195, §9º, explicita a possibilidade de diferenciação das alíquotas e bases de cálculo das contribuições empresariais em razão da atividade econômica, do porte da empresa e da utilização intensiva de mão de obra, buscando promover justiça fiscal e distributiva no sistema.

Sobre o princípio da diversidade da base de financiamento visa garantir que o sistema previdenciário possua múltiplas fontes de custeio, reduzindo o risco de insolvência e assegurando estabilidade frente às oscilações econômicas. Assim, a Constituição determina a contribuição de empregadores, trabalhadores, empresas e entes públicos, de modo a assegurar a manutenção do sistema de proteção social.

Faz necessário à menção ao princípio da Precedência da Fonte de Custeio (Contrapartida), o qual determina que a criação, majoração ou extensão de benefícios e serviços seja condicionada à identificação prévia de uma fonte de custeio (Leite, 2025). A inobservância desse preceito, quando leis majoram a

proteção sem prever o custeio correspondente (Pierdoná, 2015, p. 97), gera distorções fiscais.

É precisamente no princípio da equidade no custeio que reside o fundamento jurídico para a distinção de tratamento do risco laboral. Para garantir a aplicação desse princípio e a efetiva internalização de custos, o ordenamento previdenciário brasileiro instituiu mecanismos de modulação da contribuição empresarial que se tornam vulneráveis à prática da subnotificação, aprofundando o debate sobre a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social.

2.2. Princípios do Regime Geral de Previdência Social

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) se diferencia por ser um seguro social de natureza contributiva e solidária, de filiação obrigatória para os trabalhadores, com o propósito de mitigar os riscos sociais. Sua finalidade, conforme indicam Pierdoná e Derzi (2019, p. 200), é substituir a remuneração do trabalho quando o segurado é atingido por contingências, como a incapacidade laborativa, mantendo assim o seu nível de vida. A base dessa proteção é o vínculo entre a contribuição e o benefício: a contribuição incide sobre a remuneração do trabalho e os benefícios correspondem à média dessas remunerações.

O custeio do sistema é balizado por princípios constitucionais que buscam garantir sua perenidade. O RGPS opera sob o regime de repartição simples, no qual as contribuições da geração ativa financiam os benefícios da inativa (SILVA, 2025, p. 6). A sustentabilidade desse modelo exige a estrita observância do binômio custeio-benefício, regulado pelos princípios de financiamento, dentre os listados acima, aplica-se à previdência: A Contributividade, indicando que o acesso aos benefícios depende da participação prévia do segurado; o Princípio da Equidade na Forma de Participação no Custeio (art. 195, §9º, CF/88) determina que a participação no financiamento seja justa e proporcional; o Princípio da Precedência da Fonte de Custeio (art. 195, §5º, CF/88) estabelece que qualquer criação ou majoração de benefício deve ser acompanhada da identificação da fonte de custeio correspondente, visando a sustentabilidade do sistema (Leite, 2025).

A violação desses princípios, especialmente a transferência de custos não cobertos pela fonte de custeio adequada, é o foco da investigação sobre a subnotificação, que compromete a capacidade do RGPS de manter a equação atuarial no longo prazo.

2.3. A Sustentabilidade do RGPS no Contexto Fiscal e de Gestão de Risco

A sustentabilidade da previdência social é tema central nas discussões sobre o futuro do sistema. Segundo Silva (2025, p. 6), “a previdência social constitui não apenas um mecanismo de proteção individual, mas também uma engrenagem central das finanças públicas”. O equilíbrio previdenciário depende do funcionamento adequado do regime de repartição simples, no qual os trabalhadores ativos financiam os benefícios dos inativos.

A manutenção desse equilíbrio requer a adoção de políticas de gestão fiscal responsável, reformas paramétricas periódicas e avaliações atuariais que assegurem o cumprimento das obrigações futuras, isto porque o contexto brasileiro lida com o elevado grau de informalidade laboral e a dinâmica do envelhecimento populacional. Nesse cenário, o sistema previdenciário enfrenta uma alocação de custos significativa e crescente, decorrente da sinistralidade laboral (acidentes de trabalho e doenças ocupacionais), o que tensiona diretamente o equilíbrio financeiro do Regime Geral de Previdência Social.

Silva (2025, p. 7) reforça que o déficit previdenciário não deve ser visto apenas como um problema contábil, mas como um fenômeno estrutural que envolve variáveis demográficas, econômicas e políticas. Assim, a busca por sustentabilidade exige conciliar a proteção social com a responsabilidade fiscal, preservando o princípio da solidariedade entre gerações e a efetividade do direito social à previdência.

O RGPS opera em um contexto de severa pressão fiscal e atuarial. Além dos já citados déficits crônicos e da transição demográfica acelerada, a fragilidade regulatória e de compliance cria um ambiente propício para a subnotificação. Em regimes de repartição em cenário de envelhecimento populacional, exige-se rigor

máximo na gestão dos passivos. É nesse ponto que o mecanismo de custeio dos riscos laborais deve ser analisado, visto que sua distorção compromete diretamente a base de financiamento e a capacidade de gestão do risco social.

2.4. O Risco Ocupacional no Custeio: Análise do RAT e FAP

O financiamento dos benefícios decorrentes de acidentes e doenças ocupacionais é feito pelas contribuições sobre o Risco Ambiental do Trabalho (RAT), alíquotas progressivas instituídas pela Lei nº 8.212/1991. A fonte de custeio para a cobertura de eventos advindos dos riscos ambientais do trabalho tem como base a tarifação coletiva das empresas, denominada Riscos Ambientais de Trabalho (RAT) e pode variar em 1%, 2% ou 3%, conforme o grau de risco, leve, médio ou grave, respectivamente. (Matos; Hostensky, 2016)

O RAT é um mecanismo de custeio, mas a sua modulação pelo Fator Acidentário de Prevenção (FAP) o transforma em uma política pública fiscal indutora. O FAP (Decreto nº 6.957/2009) atua como um multiplicador (entre 0,5 e 2,0) sobre o RAT, penalizando a empresa com pior desempenho em saúde e segurança do trabalho e premiando as que investem em prevenção.

O FAP, portanto, vai além da mera função de custeio, atuando como uma ferramenta de gestão e compliance. No cenário atual, onde a responsabilidade social é um pilar da sustentabilidade empresarial, o FAP se insere como um indicador de compromisso. Alves (2024, p. 4) aponta que o FAP é um indicador calculado pela Previdência Social com base nos custos gerados pelos trabalhadores de uma empresa para o sistema previdenciário. Dessa forma, considerar o FAP como parte dos compromissos organizacionais com a sociedade justifica os esforços de prevenção e internalização de custos.

Em complemento a esses instrumentos, o sistema previdenciário implementou o Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário (NTEP), com o Decreto 3.048/1999. O NTEP é aplicável quando se verifica significância estatística entre a atividade-fim da empresa (CNAE) e um rol de patologias, sendo "independente, mas não excludentemente, da emissão da Comunicação de

Acidente de Trabalho - CAT" (ALMEIDA; BARBOSA-BRANCO, 2011, p. 196, apud MATOS; HOSTENSKY, 2016).

A breve análise do RAT, FAP e NTEP demonstra que o Direito Previdenciário estabeleceu o arcabouço normativo necessário para a perfeita internalização do risco e o equilíbrio atuarial. Contudo, a eficácia desse modelo teórico depende da fidedignidade dos dados de sinistralidade. A subnotificação de acidentes e doenças de trabalho, ao mascarar o nexo causal laboral e desativar os gatilhos do FAP, revela-se o principal vetor de insustentabilidade do sistema, transformando o risco individualmente gerado em passivo social difuso. É, portanto, fundamental quantificar o impacto empírico dessa omissão para validar a hipótese central deste estudo.

3. A DIMENSÃO EMPÍRICA DA SUBNOTIFICAÇÃO E A TRANSFERÊNCIA DE CUSTOS PARA O RGPS

Este capítulo empreende a análise quantitativa dos dados oficiais para dimensionar o fenômeno da subnotificação de acidentes de trabalho no Brasil. Por meio do cruzamento de informações sobre concessão de benefícios e notificações de acidentes, busca-se estimar o impacto econômico-financeiro dessa prática sobre a sustentabilidade atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), validando a Hipótese Principal da pesquisa sobre a transferência indevida de custos.

Antes, no entanto, importante a diferenciação entre as espécies de benefícios previdenciários concedidos pela Previdência Social.

3.1. Natureza Jurídica e Diferenças Estruturais entre o Auxílio Previdenciário (B31) e o Auxílio-Acidentário (B91)

A diferenciação entre os benefícios concedidos pela Previdência Social em razão de incapacidade temporária é essencial para compreender os impactos da subnotificação sobre o equilíbrio atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O auxílio por incapacidade temporária (espécie B31) e o auxílio-acidentário (espécie B91) são prestações que, embora possuam aparência

funcional semelhante, divergem substancialmente quanto à causa geradora, aos requisitos de concessão e aos efeitos trabalhistas decorrentes.

Conforme ressaltam Castro e Lazzari (2023, p. 138),

A diferenciação de tratamento legal entre o auxílio previdenciário (espécie B-31) e o auxílio acidentário (espécie B-91) ocorre quanto: (a) os segurados abrangidos; (b) à carência, que no auxílio por incapacidade temporária de cunho acidentário é sempre incabível, em razão de sua causa (acidente de trabalho ou doença ocupacional), enquanto há previsão de prazo carencial no auxílio de cunho previdenciário (12 contribuições mensais), salvo em caso de acidentes de qualquer outra natureza, doenças graves, contagiosas ou incuráveis previstas como situações em que a carência é incabível; e (c) aos efeitos trabalhistas decorrentes, visto que apenas o auxílio acarreta ao empregado a garantia de emprego prevista no art. 118 da Lei n. 8.213/1991 (12 meses após a cessação desse benefício, independentemente de percepção do auxílio-acidente) e a manutenção da obrigatoriedade do recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) mesmo durante o período de afastamento.

A distinção evidencia a função protetiva ampliada do benefício acidentário, voltado à tutela de riscos laborais e à preservação da condição socioeconômica do trabalhador após a cessação do benefício. O B91 guarda relação direta com a lógica da teoria do risco social, segundo a qual o sistema previdenciário é responsável por garantir cobertura independentemente da verificação de culpa ou dolo do segurado.

Tal compreensão reforça que a Previdência Social não atua sob lógica securitária estrita, mas sob o paradigma público da solidariedade e da cobertura universal dos riscos sociais. O acidente de trabalho, portanto, deve ser entendido como um evento exógeno ao corpo do segurado, decorrente de “um fato violento [...] que produz violação à integridade do indivíduo”, sendo necessário apenas que “tenha sido causado pelo exercício de atividade colaborativa” (Castro; Lazzari, 2023, p. 115).

A correta caracterização do acidente laboral é determinante para o enquadramento do benefício e, consequentemente, para a responsabilização da empresa no custeio do risco. A legislação previdenciária, ciente das dificuldades do trabalhador em comprovar a natureza ocupacional do evento, impõe à empresa o dever de comunicação do acidente de trabalho mediante a emissão da Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT). Este dever legal está previsto no

artigo 22 da Lei nº 8.213/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e sua omissão configura ilícito administrativo sujeito a multa.

Essa imposição legal tem natureza de responsabilidade administrativa objetiva, inserindo o dever empresarial de informar o evento lesivo no rol de obrigações acessórias que integram o financiamento do sistema previdenciário. Quando há omissão na comunicação, a chamada subnotificação de acidentes, ocorre uma distorção de enquadramento: o benefício que deveria ser classificado como B91 (acidentário) é processado como B31 (previdenciário comum).

Essa falha de classificação não é meramente estatística, como veremos a seguir, mas atuarialmente relevante, pois transfere o ônus financeiro do RAT/FAP, que deveria ser suportado pela empresa geradora do risco, para o custeio geral do RGPS, financiado por toda a sociedade. A subnotificação, assim, viola a lógica da internalização do risco e compromete o princípio da equidade no custeio, tratado no capítulo anterior.

3.2. O Cenário da Omissão: A Disparidade na Concessão de Auxílios

A comparação entre os dados oficiais da Previdência Social e do Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho evidencia uma discrepância estrutural entre o número de acidentes de trabalho notificados e a quantidade de benefícios acidentários concedidos. Essa diferença revela a persistência de um cenário de subnotificação que distorce o equilíbrio atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e mascara a real incidência dos riscos laborais.

Entre 2021 e 2023, os registros de notificações de acidentes de trabalho oscilaram entre 575 mil e 778 mil ocorrências anuais, conforme dados do Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho (AEAT, 2023) e do Ministério da Previdência Social. No mesmo período, entretanto, o total de auxílios acidentários concedidos pelo RGPS foi significativamente inferior, situando-se entre 20 mil e 32 mil concessões anuais (Ministério da Previdência Social, 2023).

Essa disparidade quantitativa é expressiva. Em 2023, por exemplo, foram registradas 778.666 notificações de acidentes, mas apenas 32.490 auxílios

acidentários (espécie B91) foram concedidos. Em outras palavras, menos de 5% dos eventos notificados resultaram em reconhecimento formal de benefício acidentário. A diferença tende a ser ainda maior se considerado o número de acidentes não notificados, isto é, aqueles omitidos pela ausência de emissão da Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT), prática recorrente em diversos setores produtivos.

Os dados sobre auxílios previdenciários comuns (B31) reforçam a hipótese de subclassificação dos eventos acidentários. Entre 2021 e 2023, o número de auxílios por incapacidade temporária de natureza previdenciária ultrapassou 2,2 milhões de concessões anuais, sendo mais de 1,7 milhão urbanos (BRASIL, Ministério da Previdência Social, 2023). A desproporção entre os benefícios de natureza comum (B31) e acidentária (B91) indica que uma parcela relevante dos afastamentos decorrentes de acidentes de trabalho tem sido processada como benefícios de natureza genérica, deslocando o custo da empresa para o fundo geral do RGPS.

Essa distorção estatística e atuarial possui consequências diretas: o ônus financeiro que deveria ser coberto pelo Risco Ambiental do Trabalho (RAT) e ajustado pelo Fator Acidentário de Prevenção (FAP), instrumentos que materializam o princípio da equidade no custeio, acaba sendo absorvido pelo orçamento coletivo do regime. Em termos práticos, empresas que omitem a CAT reduzem artificialmente sua sinistralidade, pagando menos contribuições acidentárias e transferindo o custo ao conjunto dos contribuintes.

Além do impacto financeiro, a subnotificação compromete o planejamento de políticas públicas de prevenção e fiscalização, uma vez que os dados oficiais se tornam sub-representativos da realidade laboral.

Assim, a análise quantitativa demonstra que a subnotificação não é apenas uma falha administrativa isolada, mas um mecanismo de transferência sistêmica de custos, que desequilibra o regime de repartição simples e viola os princípios constitucionais da equidade no custeio e da solidariedade intergeracional. No próximo tópico, será examinada a magnitude atuarial dessa

transferência, com estimativas do impacto financeiro anual decorrente da subnotificação sobre o RGPS.

3.3. O Impacto Atuarial da Subnotificação sobre o RGPS

A subnotificação dos acidentes e doenças ocupacionais produz efeitos que ultrapassam o campo individual do trabalhador e alcançam o próprio equilíbrio atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Ao omitir a natureza laboral de uma incapacidade, transfere-se o ônus financeiro do empregador para a coletividade, uma vez que benefícios acidentários são custeados de forma diversa dos benefícios comuns. O resultado é uma distorção estrutural que fragiliza o financiamento do sistema e compromete a fidedignidade das bases estatísticas sobre as quais se assentam as projeções atuariais da Previdência Social.

Sob o ponto de vista técnico, o modelo atuarial do RGPS depende de dados precisos sobre riscos e contingências. Cada benefício acidentário não notificado representa não apenas uma perda de contribuição adicional do Seguro Acidente do Trabalho (SAT), mas também um erro de cálculo nas estimativas de mortalidade, morbidade e incapacidade laboral que fundamentam as avaliações atuariais.

Assim, o impacto atuarial da subnotificação não se resume a uma questão contábil. Ele reflete uma escolha política e econômica pela invisibilização da dor laboral, que serve à racionalidade empresarial da redução de custos e à narrativa da autonomia como ideal regulatório. A crise atuarial, portanto, não pode ser lida de forma isolada, mas como parte de um processo mais amplo de desresponsabilização do capital e de transferência dos custos sociais do trabalho para o Estado e para o próprio trabalhador.

4. MECANISMOS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS PARA MITIGAR A SUBNOTIFICAÇÃO E PROTEGER A SUSTENTABILIDADE DO RGPS

A mitigação da subnotificação de acidentes e doenças do trabalho exige uma abordagem multifacetada, que envolva instrumentos jurídicos, políticas públicas de fiscalização e mecanismos institucionais de responsabilização. Não se trata apenas de aprimorar a coleta de dados, mas de reconstruir a função protetiva do Direito do Trabalho e da Seguridade Social diante das transformações promovidas pela economia de plataformas e pela fragmentação das relações laborais. O desafio, portanto, é duplo: garantir a visibilidade do risco e assegurar a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que depende diretamente da correta identificação e custeio das contingências sociais.

4.1. Reforço dos Deveres de Comunicação e Fiscalização

O primeiro eixo de enfrentamento da subnotificação reside no fortalecimento dos deveres legais de comunicação e fiscalização. O art. 22 da Lei nº 8.213/1991 impõe ao empregador a obrigação de comunicar o acidente de trabalho até o primeiro dia útil seguinte à ocorrência, sob pena de multa. No entanto, a efetividade desse dispositivo depende da capacidade de monitoramento ativo por parte do Estado.

Nesse sentido, é fundamental ampliar o papel da Inspeção do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho (MPT) na verificação da veracidade das informações prestadas. A criação de protocolos de cruzamento automatizado de dados entre o eSocial, o CNIS e as Comunicações de Acidente de Trabalho (CATs) pode identificar discrepâncias entre afastamentos previdenciários e comunicações formais, permitindo detecção precoce de indícios de subnotificação.

A Lei nº 14.611/2023, que promoveu avanços na transparência de dados trabalhistas, pode servir de modelo para exigir publicidade ativa de indicadores de acidentes, obrigando empresas a divulgar índices de afastamento e sinistralidade laboral. Tal medida não apenas favoreceria o controle social, mas também induziria práticas empresariais mais responsáveis.

4.2. Responsabilização Econômica e Incentivos Atuariais

Outro eixo estratégico envolve a responsabilização econômica das empresas pelo custo atuarial decorrente da subnotificação. O sistema previdenciário já prevê, por meio do Fator Acidentário de Prevenção (FAP), um mecanismo de bonificação ou penalização conforme os índices de acidentalidade de cada estabelecimento. Todavia, esse instrumento perde eficácia quando os dados de acidentes são omitidos.

Uma política pública eficaz deve, portanto, vincular o FAP não apenas à ocorrência formal de acidentes, mas também à detecção de subnotificações por meio de auditorias indiretas. Empresas cujos afastamentos previdenciários por incapacidade coincidam com a ausência de registros de CATs devem sofrer majoração compulsória de alíquotas do SAT, até que comprovem a regularidade de suas comunicações.

4.3. Educação, Cultura de Prevenção e Proteção de Trabalhadores Atípicos

A mitigação sistêmica da subnotificação e a garantia da sustentabilidade do RGPS não dependem apenas de mecanismos fiscais e de fiscalização (3.1 e 3.2), mas exigem uma transformação cultural profunda no ambiente laboral. Este terceiro eixo estratégico foca na construção de uma cultura de prevenção e na adaptação dos mecanismos de proteção para as novas formas de trabalho.

A subnotificação prospera em ambientes onde o trabalhador, por medo de retaliação ou desconhecimento, omite ou permite a omissão da Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT). Para reverter esse quadro, a educação é fundamental:

Capacitação de Trabalhadores e Representantes: Devem ser promovidos programas contínuos de educação em saúde e segurança, tanto pelo Estado quanto pelas empresas, com foco nos direitos previdenciários e na relevância da CAT como instrumento de proteção individual e coletiva. A conscientização deve desmistificar a ideia de que o acidente é uma falha pessoal, reforçando a responsabilidade objetiva da empresa e o papel da CAT no custeio justo do sistema (FAP/RAT).

Valorização da Segurança como Vantagem Competitiva: A cultura de prevenção deve ser incentivada como um valor central, e não apenas como um custo. As políticas públicas devem destacar o FAP não só como penalizador, mas como um mecanismo de *benchmarking* (ALVES, 2024), onde empresas com as melhores práticas de SST são recompensadas, ganhando vantagem competitiva e reputacional.

A construção de um meio ambiente do trabalho saudável e justo (MATOS; HOSTENSKY, 2016) exige que as soluções tecnológicas e jurídicas sejam acompanhadas por uma mudança de mentalidade, garantindo que a vida e a saúde do trabalhador sejam o primado da Ordem Social. A superação da subnotificação, portanto, é um ato de justiça social e um imperativo para a sustentabilidade fiscal do Regime Geral de Previdência Social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida demonstra que a subnotificação de acidentes de trabalho constitui um fenômeno estrutural que compromete tanto a sustentabilidade financeira quanto a atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Ao enquadrar indevidamente eventos laborais como auxílio-doença comum (B31), em lugar do auxílio-acidentário (B91), ocorre a transferência indevida de custos das empresas para o fundo geral da Previdência, violando o princípio da equidade no custeio e a lógica da internalização do risco. Essa prática não apenas distorce as estatísticas oficiais de acidentes de trabalho, mas também fragiliza a função protetiva do sistema, privando os trabalhadores de direitos fundamentais decorrentes do reconhecimento do nexo causal entre trabalho e adoecimento.

Os dados empíricos evidenciam que a discrepância entre o número de acidentes notificados e os benefícios acidentários concedidos é expressiva, indicando que uma parcela significativa dos afastamentos laborais está sendo processada de maneira inadequada. Esse cenário reflete a combinação de fatores institucionais, econômicos e culturais, incluindo a pressão patronal para reduzir a

sinistralidade, a fragilidade dos mecanismos de fiscalização e o desconhecimento dos trabalhadores sobre seus direitos.

A superação da subnotificação exige um conjunto articulado de medidas. Em primeiro lugar, o reforço dos deveres de comunicação e da fiscalização, utilizando ferramentas tecnológicas de cruzamento de dados e auditoria, é fundamental para garantir a visibilidade do risco. Em segundo lugar, a responsabilização econômica das empresas via FAP, acrescida de mecanismos de detecção de subnotificação, incentiva a prevenção e a internalização adequada dos custos laborais. Por fim, a educação, a conscientização e a valorização da cultura de prevenção fortalecem a proteção do trabalhador, promovendo mudanças de comportamento e práticas organizacionais mais responsáveis.

Em síntese, a subnotificação não é um problema isolado ou meramente técnico: ela é sintoma de fragilidades estruturais do sistema previdenciário brasileiro, que exigem soluções integradas de natureza jurídica, institucional, tecnológica e cultural. A mitigação desse fenômeno é imprescindível para restaurar a equidade no custeio, assegurar a sustentabilidade atuarial do RGPS e proteger efetivamente os direitos dos trabalhadores, reforçando a função social e a legitimidade do sistema de seguridade social.

6. REFERÊNCIAS

ALVES, Hélio. Fator Acidentário de Prevenção – Fap: a Ofensa à Convenção No 155 da Organização Internacional do Trabalho, à Vida do Trabalhador e a Aplicação de Benchmarking como Impulsionador de Boas Práticas no Ambiente do Trabalho. **Revista ANPPREV de Seguridade Social**, Brasília, DF, vol. 1, n. 2, p. 1–27, dez. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.70444/2024v1n205> Acesso em: 29 set de 2025.

Anuários da Previdência Social. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/Dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss/anuarios-da-previdencia-social/anuarios-da-previdencia-social>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 09 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. [1991]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm. Acesso em: 01 out. de 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1991]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 09 out. de 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.957, de 9 de setembro de 2009.** Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, no tocante ao Fator Acidentário de Prevenção (FAP). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6957.htm. Acesso em: 29 set de 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. Secretaria de Previdência. **Sustentabilidade da Previdência I: Definições e Indicadores Demográficos e Financeiros.** Informe de Previdência Social, Brasília, DF, v. 34, n. 4, abr. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/publicacoes-previdencia/publicacoes-sobre-previdencia-social/informes/arquivos/2022/informe-de-previdencia-abril-2022.pdf>. Acesso em: 9 out. 2025.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário.** 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

LEITE, Mauro Salles Ferreira. **Manual de Direito Previdenciário: Um roteiro de estudo esquematizado.** [s.l.]: Editora Dialética, 2025.

MATOS, Aline Barbosa; HOSTENSKY, Elka Lima. **FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO (FAP) E NEXO TÉCNICO EPIDEMIOLÓGICO PREVIDENCIÁRIO (NTEP): INDICADORES PARA UMA INTERVENÇÃO PSICOSSOCIAL.** Psicologia & Sociedade, v. 28, p. 145–150, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psoc/a/d9WY5dCqYmBn7BXhzfjDLBJ/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 1 out. 2025.

OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO. **Dados de Notificações de Acidentes de Trabalho (CAT) e Benefícios Previdenciários. Plataforma Smartlab.** Disponível em: <https://smartlabbr.org>. Acesso em: 10 out. 2025.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. **O Sistema de Seguridade Social Brasileiro.** *Conpedi Law Review*, v. 1, n. 6, p. 87–104, 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3455>. Acesso em: 7 out. 2025.

PIERDONÁ, Zélia Luiza; DERZI, Heloisa Hernandez. **A EC N. 103/2019 E A SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA.** *Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas*, v. 5, n. 2, p. 194–208, 2019. Disponível em: <https://publicacoes.udf.edu.br/index.php/relacoes-sociais-trabalhista/article/view/189>. Acesso em: 7 out. 2025.

SILVA, Frederico de Alcântara e. Déficit Previdenciário no Brasil: **Desafios de Sustentabilidade Fiscal e Impactos Sociais.** *Caderno Pedagógico*, v. 22, n. 11, p. e20217–e20217, 2025. Disponível em: <https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/20217>. Acesso em: 9 out. 2025.

TRANSMUTAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO, DESEMPREGO TECNOLÓGICO E OS IMPACTOS NO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL

*Transmutation of labor relations, technological unemployment and the impacts on the social
security system*

Sabrinna Araújo Almeida Lima¹

André Studart Leitão²

Paulo Roberto Fontenele Maia³

DOI: <https://doi.org/10.62140/LALPM168>

RESUMO

O presente estudo visa analisar os impactos do avanço tecnológico e do desemprego estrutural sobre a sustentabilidade do sistema de seguridade social brasileiro. As transformações trazidas pela automação e pela inteligência artificial modificam as relações de trabalho, gerando novas formas laborais mais independentes e flexíveis, reduzindo a arrecadação previdenciária tendo em vista a informalidade. A pesquisa, de caráter qualitativo e bibliográfico, baseia-se na análise de obras doutrinárias, legislações e artigos científicos. Constatou-se que o regime de repartição simples enfrenta riscos de desequilíbrio diante da diminuição de vínculos formais e do aumento do trabalho autônomo. Conclui-se que é necessária a adaptação do sistema previdenciário e a implementação de políticas públicas orientadas pela teoria do desenvolvimento como liberdade, de Amartya Sen, para garantir justiça social e proteção aos trabalhadores na era digital.

PALAVRAS-CHAVE: Trabalho; Tecnologia; Desemprego tecnológico; Previdência Social; Seguridade Social.

ABSTRACT

¹ Doutoranda em Direito pela Unichristus, Mestre em Direito pela Unichristus, Pós-Graduada em Direito e Processo do Trabalho e em Direito Previdenciário pelo Centro Universitário Damásio de Jesus, Graduada em Direito pela Faculdade Luciano Feijão – FLF, Professora Universitária, Advogada, email: sabrinnaalima_@hotmail.com

² Mestre e Doutor em Direito (PUC-SP). Pós-doutor em Direito (Universidade Presbiteriana Mackenzie e Universidade de Fortaleza). Pós-doutorando em Direito pelo Mediterranean International Centre for Human Rights Research. Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito da Unichristus. Professor no curso de graduação em Direito da FBUi. Procurador Federal. Membro do Grupo de Pesquisa Sistema de Seguridade Social E-mail: andrestudart@gmail.com.

³ Procurador do Estado do Amapá. Mestre e Doutorando em Direito e Desenvolvimento do Estado no Centro Universitário Christus – Unichristus. E-mail: pauomaia@hotmail.com

This study aims to analyze the impacts of technological advancement and structural unemployment on the sustainability of the Brazilian social security system. The transformations brought about by automation and artificial intelligence are modifying labor relations, generating new, more independent and flexible forms of work, reducing social security revenues due to informality. The qualitative and bibliographical research is based on the analysis of doctrinal works, legislation, and scientific articles. It was found that the simple distribution system faces risks of imbalance due to the decrease in formal employment relationships and the increase in self-employment. It concludes that the social security system must be adapted and public policies guided by Amartya Sen's theory of development as freedom must be implemented to ensure social justice and worker protection in the digital age.

KEYWORDS: Labor; Technology; Technological unemployment; Social Security; Social Security.

1. INTRODUÇÃO

A maneira como a sociedade se reinventa é objeto de estudo desde os primórdios, quando os humanos começaram a dedicar quase todo seu tempo e esforço a manipular a vida de algumas espécies de plantas e animais. Esse trabalho revolucionou a maneira como os humanos viviam – a Revolução Agrícola (HARARI, 2018, p. 87).

O segundo marco histórico de mudanças e consequências no âmbito social, econômico, laboral, em virtude da abrangência de transformações concretas e irreversíveis foi a chamada Revolução Industrial. Essa evolução descontínua foi marcada pela introdução de maquinário, indústria e matéria prima na esfera de produção, descaracterizando significativamente a estruturação de trabalho do homem, uma vez que os recém-chegados ao mundo dos “modernos” experimentam aquela “separação entre o lar e a empresa” (BAUMAN, 2007, p. 39).

A Terceira Revolução Industrial, também conhecida como Revolução Tecnológica, transformou o modo como vivemos e trabalhamos. Iniciada na segunda metade do século XX, esta revolução foi marcada pelo avanço das tecnologias digitais, pela automação industrial e pela globalização dos mercados.

As relações comerciais clássicas, gestadas, desenvolvidas e enraizadas na

Modernidade, podem ser consideradas o grande ponto de partida da Revolução Industrial. As influências dessas transformações tecnológicas do capitalismo foram capazes de produzir consequências, que se baseiam em três características: a descontinuidade da ordem social, conceito abordado por Anthony Giddens, as mudanças que a globalização desencadeou com rapidez e as transmutações sociais que a Modernidade carrearou para a esfera do trabalho assalariado.

A mudança tecnológica, provocada pelo advento da internet, aliada às transformações ocorridas na sociedade industrial tradicional do tipo fordista, é considerada como um dos principais fatores da intensa transmutação das relações laborativas que ocorreram desde o final do século XIX e estenderam-se até o final do século XX. A terceira Revolução Industrial, que teve um grande marco o teletrabalho, abriu espaço para a Revolução 4.0 protagonizada por Inteligência Artificial.

As consequências do progresso tecnológico e, portanto, da inteligência artificial e da automação tendem a levar o emprego para locais de trabalho mais flexíveis e individualizados. Desse modo, é preciso examinar a transmutação do trabalho ante à globalização, ou seja, analisar o novo modelo de trabalho decorrente desse fenômeno.

Nesse sentido, partimos da premissa de que ambos os casos, tanto na substituição do trabalho humano por alguma tecnologia disruptiva, como no surgimento de novos modelos laborais, caracterizados pela ausência de vínculo empregatício, estabilidade e direitos sociais plenamente segurados, levariam à diminuição do recolhimento de contribuições previdenciárias causando um desequilíbrio atuarial e, ainda, no caso dos novos tipos de trabalho, ocorreria uma desproteção previdenciária desses trabalhadores, caso não contribuam para o regime de proteção obrigatório, por conta própria.

Frente a isso, este trabalho busca responder a seguinte pergunta de partida: Como e em que medida o avanço tecnológico e consequentemente o desemprego estrutural impactam a sustentabilidade e a efetividade do sistema de seguridade social?

Dado os pontos abordados nessa temática refletirem diretamente na vida

dos trabalhadores brasileiros, verifica-se uma real importância desta pesquisa para a sociedade, estando demonstrada na relevância de debater e divulgar os direitos fundamentais de proteção, valor social do trabalho do homem e implementação da integridade social inerentes a todos os trabalhadores. Acrescenta-se ainda que, para o meio acadêmico, a significância dessa pesquisa apresenta-se pelo desenvolvimento de bibliografia sobre o tema, tal como o estímulo ao debate no intuito de instigar mais pesquisas nessa esfera.

Adotou-se para a realização deste ensaio o tipo de pesquisa descritiva e bibliográfica, dado que o intento é demonstrar o modo como o assunto é, no tempo fluente, desenvolvido pelos doutrinadores, estudiosos e acadêmicos, por intermédio de livros, artigos científicos, dentre outros meios. Bem assim, efetivou-se uma pesquisa qualitativa com o escopo de interpretar os fenômenos ora sob escólio.

Foram utilizadas fontes físicas e virtuais que abordem sobre o assunto e foi realizada uma abordagem dialética, pelo confronto das teorias, informações e dados alcançados durante a pesquisa, no intuito de formar convicção do que em melhor conformidade se encontra com os direitos fundamentais sociais dos trabalhadores brasileiros e economia.

Este trabalho organizar-se-á da seguinte forma: a) advento tecnológico e novas relações de trabalho, abordando o contexto da sociedade de risco e transmutações tecnológicas das relações de trabalho, fazendo uma abordagem de como as tecnologias disruptivas vieram sendo empregadas ao longo dos anos, ocasionando o surgimento de novas profissões e novos modelos laborais de prevalência flexível, individual e informal; b); desemprego tecnológico, trazendo como um dos reflexos da inserção de novas tecnologias no âmbito laboral; c) impactos das novas tecnologias no sistema de seguridade social, abordando causalidades e consequências para o âmbito social nessa nova Era; d) conclusões tomadas durante a pesquisa.

2. ADVENTO TECNOLÓGICO E NOVAS RELAÇÕES DE TRABALHO

Passa-se a analisar os riscos produzidos pelo próprio avanço tecnológico e científico, que compõem um conceito de sociedade específica, denominada sociedade de risco, em que os perigos globais criados pela modernidade industrial passam a ser centrais para a organização social, econômica e política.

2.1. Globalização: As relações de trabalho no contexto da sociedade de risco

O conceito de risco ocupa atualmente um papel central na teoria social. Os riscos com suas graves consequências, são conceitos-chave para a compreensão dos processos sociais já ocorridos na sociedade moderna. O conceito de sociedade de risco, portanto, começa a substituir o conceito de sociedade de classe do tipo marxista.

Os riscos contemporâneos representam oportunidades de mercado, pois são baseados no conhecimento, tendo a ciência um papel central na produção dessa nova “moeda”. Dessa forma, é correto afirmar que a sociedade de risco é, também, a sociedade da ciência da mídia e da informação.

Ao contrário do que ocorre no canteiro industrial, onde permeia uma cumplicidade entre patrão e empregado, o trabalho na sociedade de risco é cada vez mais individualizado. Discursos sobre a necessidade de relações mais flexíveis, inclusive no trabalho, já foram assimilados por amplas camadas da sociedade. As relações de lealdade de longo prazo entre essas empresas e os funcionários foram substituídas por vínculos temporários de curto prazo em razão da flexibilidade (BAUMAN, 2008).

A ascensão da tecnologia inaugurou mais uma era. Várias tecnologias foram introduzidas e estão entrando na sociedade em vários campos: economia, trabalho, cultura e sociedade. Verifica-se, com efeito, a real necessidade de adaptação às novas demandas exigidas pelo período atualmente vivenciado.

É justamente nesse contexto de reestruturação produtiva da economia mundial e seus efeitos sociais, políticos e econômicos que se analisam os desafios impostos à classe trabalhadora na chamada “sociedade de risco global”.

Sobre a globalização dos riscos e mudanças relacionadas com a vida laboral, bem como o seu impacto social, Beck apontou para a possibilidade de um

processo fatal, que chamou de "processo de morte", o "Brasil da Europa" (BECK, p. 211, 1992). A expressão “abrasileiramento da Europa” utilizada pelo autor reflete, em certa medida, tendências que irão caracterizar o futuro de muitos países avançados da Europa, se a prescrição neoliberal for levada a sério. Em outras palavras, a expansão do setor informal, a flexibilização do mercado de trabalho, a informalização de grandes áreas da economia, a desregulamentação dos direitos dos trabalhadores, o enfraquecimento da legitimidade do Estado, que de certa forma é parcialmente refletido, são as consequências sociais do supracitado projeto neoliberal. E, nesse mesmo sentido, Beck tenta reforçar o significado e a dimensão social da dicção, ao destacar os mesmos riscos para os países europeus.

O fato de que se vivencia mais uma era de transformações não há dúvida. As relações de trabalho no contexto da sociedade de risco tendem a ser cada vez mais flexíveis, tanto no aspecto do vínculo empregatício quanto no que tange ao tempo despendido com o ofício e com o espaço de execução do labor. Evidentemente, tal flexibilização abriu margem para o surgimento de mais profissões.

2.2. Transmutações tecnológicas nas relações de trabalho

Encontrando-se a sociedade em constante evolução, as relações de trabalho não são diferentes. O paradigma de conceito tradicional de trabalho foi superado a partir da evolução que afetou a sociedade moderna.

No campo do trabalho, segundo a lógica do liberalismo econômico, as pessoas deveriam ser deixadas livres e uma "mão invisível" guiar as decisões econômicas. Sem intervenção do Estado, as condições de trabalho e sua remuneração eram reguladas pelos acordos entre o empregado e o empregador, ou seja, pelas partes em conflito.

Essas mudanças fizeram com que a liberdade e o poder econômico continuassem crescendo, com força e ímpeto incansáveis, simbolizando o encontro do sólido com o líquido e transformando a sociedade como ela se expressa hoje, obedecendo ao que o mercado dita.

Essa transmutação fica clara para a sociedade atual, uma vez que já não existe aquela visão de uma “modernidade sólida”, conceito definido por Bauman,

caracterizada pela rigidez das relações sociais, principalmente no que diz respeito às relações de trabalho de caráter duradouro. Assim, pouco a pouco, os casos de emprego em que os assalariados criam uma identidade com seu trabalho ao permanecer em uma longa e sólida carreira na mesma empresa foram suplantados pela ideia de modernização líquida.

Assim como a transição da sociedade feudal para a industrial, a Modernidade (que muitos consideram pós-modernidade, inclusive para este escrito) está passando por uma ruptura histórica. A diferença, porém, é que essa interrupção não marca o fim da sociedade moderna, mas sim o seu refazimento.

O desenvolvimento da tecnologia da informação por meio da automação é fundamental para a dinâmica do trabalho, em razão dos novos sistemas de produção de informação, que exigem novas competências dos trabalhadores, eliminando aqueles que não conseguem aumentar rapidamente as suas qualificações profissionais. (CASTELLS, 2016). Porém, deve-se ressaltar que a nossa Constituição Federal protege os trabalhadores garantindo que não sejam prejudicados pelos avanços tecnológicos que podem levar à substituição dos postos de trabalho, conforme o dispositivo 7º, XXVII.

A globalização não aflorou apenas do ponto de vista econômico, mas também constitui um fenômeno cultural e político. Além do surgimento do capital virtual, cíclico e de rápida liquidez, considerado natural para uma economia desestabilizada, ocorreram grandes mudanças na vida das pessoas, inclusive em relação ao trabalho (GIDDENS, 2006).

De fato, é fácil aperceber-se de que o desenvolvimento tecnológico, principalmente nos últimos tempos, com o surgimento das tecnologias da informação e das telecomunicações nas relações trabalhistas, tornou possível novos métodos de trabalho.

Nessa linha, estão emergindo modalidades laborais que, diferentemente das criações clássicas de fábrica, são classificáveis como “trabalho independente”, que para alguns se encaixa nos moldes de trabalho “uberizado” (utilizado como sinônimo de precarização) e outros tipos de “novo trabalho assalariado” que escapam ao conceito fordista clássico.

Impende evidenciar que o trabalho "uberizado" também consiste na prestação de serviços sob contratação independente. Não é cabido, *in aliis verbis*, como uma relação de emprego clássica, mas em uma relação em que os cidadãos estão dispostos ao envolvimento em atividades para ganhar a vida.

Essa nova modalidade laboral, inclusive, foi e está sendo objeto de discussão nos tribunais superiores. Os trabalhadores ingressam com ações trabalhistas requerendo o reconhecimento do vínculo empregatício com a plataforma, porém, reconhecer a existência do liame empregatício significa, em última instância, dismantelar esse novo modelo de negócio. O Tribunal Superior do Trabalho recusou-se, por unanimidade, a reconhecer o vínculo empregatício entre o motorista e a empresa Uber por sua Quinta Turma. Antes da decisão do TST, o STF já havia indicado a ausência de liame empregatício entre os empregados e as plataformas tecnológicas na resolução do conflito jurisdicional. No Superior Tribunal de Justiça, há consenso entre os juízes no sentido de que os motoristas que trabalham por meio da plataforma tecnológica operam sem liame empregatício. Aqui segue a decisão proferida pelo STJ pela segunda Seção:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. INCIDENTE MANEJADO SOB A ÉGIDE DO NCPC. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C.C. REPARAÇÃO DE DANOS MATERIAIS E MORAIS AJUIZADA POR MOTORISTA DE APLICATIVO UBER. RELAÇÃO DE TRABALHO NÃO CARACTERIZADA. SHARING ECONOMY. NATUREZA CÍVEL. COMPETÊNCIA DO JUÍZO ESTADUAL. 1. A competência *ratione materiae*, via de regra, é questão anterior a qualquer juízo sobre outras espécies de competência e, sendo determinada em função da natureza jurídica da pretensão, decorre diretamente do pedido e da causa de pedir deduzidos em juízo. 2. Os fundamentos de fato e de direito da causa não dizem respeito a eventual relação de emprego havida entre as partes, tampouco veiculam a pretensão de recebimento de verbas de natureza trabalhista. A pretensão decorre do contrato firmado com empresa detentora de aplicativo de celular, de cunho eminentemente civil. 3. As ferramentas tecnológicas disponíveis atualmente permitiram criar uma nova modalidade de interação econômica, fazendo surgir a economia compartilhada (*sharing economy*), em que a prestação de serviços por detentores de veículos particulares é intermediada por aplicativos geridos por empresas de tecnologia. Nesse processo, os motoristas, executores da atividade, atuam como empreendedores individuais, sem vínculo de emprego com a empresa proprietária da plataforma. 4. Compete a Justiça Comum Estadual julgar ação de obrigação de fazer c.c. reparação de danos materiais e morais ajuizada por motorista de aplicativo pretendendo a reativação de sua conta UBER para que possa voltar a usar o aplicativo e realizar seus

O Ministro Alexandre de Moraes, do STF, suspendeu processo em trâmite na Justiça do Trabalho que reconheceu o vínculo laboral de um motorista com a plataforma Cabify. Em uma análise preliminar do caso, o ministro Alexandre de Moraes verificou que a decisão do TRT-3 destoava da jurisprudência do Supremo no sentido da permissão constitucional de formas alternativas à relação de emprego, firmada nos julgamentos da ADC 48, da ADPF 324 e do RE 958.252 (Tema 725 da repercussão geral). Assim, o relator concedeu medida liminar para suspender o processo, levando em conta o risco de cumprimento provisório da sentença trabalhista, atualmente em trâmite no TST para julgamento de recurso da empresa.

Em suma, essa mudança de paradigma para o trabalho assalariado significa criar empregos mais dinâmicos, mais difíceis de manter e empregos remunerados mais fluidos, como assim explica Beck:

Diante dos interesses investidos no atual sistema trabalhista e do seu poder de mobilização de organizações políticas e sindicais, não é tão difícil prever essa transformação da sociedade do trabalho encontrará consideráveis resistências e acabará por se prolongar por um longo período. (BECK, 1992, p. 216-217)

O advento tecnológico possibilita a otimização. Atua como um mecanismo de fragmentação para separar tempo e espaço, o que é fundamental para a extrema dinâmica da Modernidade (GIDDENS, 1990, p. 23). Ao mesmo tempo, há uma reestruturação do trabalho humano e a harmonização da adoção de tecnologia e trabalho na produção.

Sustentando a visão de Bauman, parece que a modernidade líquida não se opõe à solidez e à segurança de situações estáveis. Pelo contrário, sinaliza a intenção de novas regras adaptáveis ao modelo de sociedade hoje existente, marcada pela liberdade e pela individualização. O sociólogo polonês menciona duas características dessa nova modernidade:

A primeira é o colapso gradual e o rápido declínio da antiga ilusão moderna: da crença de que há um fim do caminho em que andamos

[...] um Estado de perfeição a ser atingido amanhã, no próximo ano ou no próximo milênio, algum tipo de sociedade boa, de sociedade justa e sem conflitos [...] das coisas humanas que se tornam transparentes porque se sabe tudo o que deve ser sabido. [...] A segunda mudança é a desregulamentação e a privatização das tarefas e deveres modernizantes. O que costumava ser considerado uma tarefa para a razão humana, vista como dotação e propriedade coletiva da espécie humana, foi fragmentado ("individualizado") [...] se trasladou decisivamente para a auto-afirmação do indivíduo. (2001).

Bauman (2001) ensina que a modernidade que resultou de uma maior liberdade (inclusive econômica) e autonomia do indivíduo acabou por se revelar mais "[...] versátil e variável que a sociedade moderna assumia”.

Amartya Sen (2010, p. 25) escreve sobre outros tipos de liberdades instrumentais para a autonomia das pessoas e para aumentar as capacidades humanas, além da econômica, são elas: liberdades políticas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança preventiva. Tudo tem que estar ligado à responsabilidade do indivíduo para com a comunidade porque:

[...] A liberdade não pode produzir uma visão do desenvolvimento que se traduza prontamente em alguma "formula" simples de acumulação de capital, abertura de mercados, planejamento econômico eficiente. [...] O princípio organizador que monta todas as peças em um todo integrado é a abrangente preocupação com o processo do aumento das liberdades individuais e o comprometimento social de ajudar para que isso se concretize.

Observa-se que, paralelamente ao surgimento de novas modalidades laborais, o avanço tecnológico tem contribuído para a redução significativa de postos de trabalho, fenômeno caracterizado como desemprego estrutural. Isso ocorre porque, à medida que as tecnologias se aperfeiçoam e passam a ser incorporadas aos processos produtivos e aos novos modelos de negócio, cresce a demanda por profissionais altamente qualificados para operá-las, ao passo que os trabalhadores com menor qualificação encontram maiores dificuldades de inserção no mercado (ALVES; MUROFUSE, 2004, p. 139-140).

Ademais, o desenvolvimento de máquinas e o implemento de Inteligência Artificial tem como propósito substituir a atuação humana, sobretudo em atividades manuais, mecânicas e repetitivas. Esse tipo de desemprego decorrente da automação tornou-se mais perceptível a partir da Terceira

Revolução Industrial, período em que a tecnologia da informação e a robótica foram incorporadas de forma ampla aos processos produtivos, -atualmente, as ciências humanas têm se debruçado sobre os impactos sociais advindos da chamada Indústria 4.0 - originando o fenômeno conhecido como “desemprego tecnológico”.

3. DESEMPREGO TECNOLÓGICO

A questão trabalhista não perdeu a centralidade. Ao contrário, assume um protagonismo na dinâmica atual da chamada "modernidade fluida", concentrando-se nas possibilidades estratégicas de uma economia dita de setor de massa, protagonizando a flexisegurança, a qual visa a minimizar a exclusão social ao mesmo tempo em que se propõe a criar novos empregos e renda para milhões de pessoas.

Na sociedade industrial, a inserção do risco (aumento do desemprego, modernização dos postos de trabalho e necessidade de mão de obra mais especializada) diante do advento tecnológico no âmbito laboral é determinante para a evolução, estudo e superação de antigos paradigmas e a consequente criação de trabalho menos sólido e mais flexível. Assim, o conceito de pleno emprego entra em conflito, na dualidade, com o aumento do desemprego na sociedade pós-moderna, ou seja, criou-se risco, e a sociedade para reduzir esse risco, adaptou-se. Como Beck explica em seu livro *Risk Society*:

Sob as condições do sistema padronizado de pleno emprego – isto já se vislumbra como consequência -, a redução do trabalho assalariado conduz inevitavelmente a uma exclusão em massa dos desempregados. Consequentemente aumenta a demanda por uma flexibilização das relações trabalhistas (...)" (BECK, 1992, p. 212).

Para um sistema econômico saudável, impõe-se a existência de compradores para adquirirem os produtos e serviços dos produtores. A grande crítica da automação é como haverá equilíbrio econômico se as pessoas perderão seus postos de emprego para os robôs 100% autônomos. Esse método de releitura normativa, introduzida pela AED (análise econômica do direito), é interpretado como uma abordagem consequencialista que, mediante adoção de

instrumentos da teoria econômica (pressupostos como escassez de recursos, racionalidade dos agentes, resposta a incentivos, eficiência etc.), tenciona examinar os efeitos das normas sobre a sociedade, compreendendo como os mais distintos estímulos são interferentes nos comportamentos dos agentes sociais (GONÇALVES; BONAT, 2018, p. 389).

A relação entre o Direito, a Economia e o advento tecnológico determinam que haja uma visão indispensavelmente interdisciplinar com a Ciência Econômica, com o Direito e com a Ciências da Computação e a Ciência de Dados. Essa interdisciplinaridade é devida quando se presume que a adoção, no âmbito econômico, da tecnologia de Inteligência Artificial, acarreta demandas ao sistema normativo, tanto quanto abala os equilíbrios da economia. Os novos equilíbrios econômicos, também, são suscetíveis de acarretar demandas ao sistema normativo e fazer alavancar a pesquisa e o desenvolvimento técnico da Inteligência Artificial. O sistema normativo dá à luz incentivos positivos e negativos a certos usos da Inteligência Artificial e ao desempenho econômico.

Considera-se que a extensão do impacto da Inteligência Artificial, como tecnologia, será formidável não só em sua dimensão como um todo, mas que abalará distintos campos. Aspectos relacionados com as relações de trabalho, consumeristas, ao desenvolvimento da economia, mercado competitivo, desigualdade, pobreza e até mesmo a própria natureza da teoria da análise econômica serão atingidos de algum modo.

Apesar, porém, de não haver ruptura, o "novo sólido" que se instalava com a modernidade líquida transtornava as invenções baseadas na tradição nos direitos e obrigações consuetudinários que eram vinculantes (BAUMAN, 2001), abrindo caminho para uma maior liberdade, pelo poder econômico, após a consolidação de uma nova ordem.

O século XXI pode ser considerado uma era digital ou uma sociedade pós-industrial ou a era da informação, como argumenta Castells (2000), quando definido como um tempo econômico, social e cultural.

Uma vez entendido que há uma popularização do ambiente virtual, percebe-se a necessidade de atualização dos estudos para identificar quais conflitos

sociais surgem devido a novas formas de relações humanas, laborais, econômicas e institucionais, a fim de verificar o "se" e "quais" transformações alcançam o campo jurídico.

Assim exposto, pontos separados por perspectivas socioeconômicas sobre automação estão começando a emergir. Questões de partida levantadas sobre a temática seriam: o que acontecerá com os empregos e como as políticas públicas serão sustentáveis coletando impostos salariais mais baixos e se a economia enfrentasse uma nova crise, já que há menos rotatividade econômica com menor quantitativo de assalariados? Tal questionamento também é gerado em razão do aumento da descrença do povo na previdência pública, por ser popularmente considerado como um “sistema financeiro quebrado”. Importante ressaltar, também, é que o Estado enfrenta gradativamente a redução da taxa de natalidade, o que significa menos pessoas trabalhando, cumulando com o trabalho independente. Percebe-se, ainda, o aumento da taxa de mortalidade da população brasileira, significando o pagamento de benefícios por maior espaço de tempo, afetando gravemente o sistema de manutenção pelos ativos dos inativos.

A temática é de suma importância para a sociedade como um todo, em decorrência das tangíveis mudanças ocorridas nas empresas, com a incorporação de tecnologias modernas organizacionais, gerenciais e industriais, resultantes da desregulamentação do mercado de trabalho, que visa a minimizar os gastos sociais e, portanto, adequar os países ao ajuste fiscal que estão implementando, em consonância com as atuais políticas neoliberais. Em última análise, tais medidas vão conduzir a um trabalho intensamente flexível.

4. IMPACTOS DAS NOVAS TECNOLOGIAS NO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL

Diante do cenário contemporâneo, observa-se que, por um lado, o avanço tecnológico tende a provocar a substituição da força de trabalho humana por máquinas capazes de executar tarefas com maior eficiência e autonomia, o que acentuaria o problema do desemprego estrutural. Por outro lado, essas mesmas inovações impulsionam o surgimento de novas formas laborais, nas quais

o trabalhador não se enquadra nos requisitos legais de empregado previstos no art. 3º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Parte-se, assim, da premissa de que ambas as situações resultariam em redução na arrecadação das contribuições previdenciárias, comprometendo o equilíbrio atuarial do sistema. Ademais, no caso das novas formas de trabalho, existe o risco de desproteção previdenciária, especialmente quando o trabalhador deixa de contribuir, de forma autônoma, para o regime obrigatório de proteção social.

Entretanto, os artigos 11-A e 11-B da Lei nº 12.587/2012, incluídos pela Lei nº 13.640/2018, impõem aos motoristas que atuam por meio de plataformas digitais (o popularmente conhecido “trabalho uberizado”) uma série de exigências para o exercício da atividade. Dentre elas, o inciso III determina a obrigatoriedade de inscrição desses profissionais como contribuintes individuais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), conforme a alínea “h” do inciso V do art. 11 da Lei nº 8.213/1991. Essa obrigação busca, em tese, garantir a cobertura previdenciária desses trabalhadores pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), mediante contribuição correspondente a 20% de seu salário de contribuição, percentual que pode ser reduzido para 11% ou 5%, conforme os incisos I e II do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212/1991. Dessa forma, a responsabilidade pelo recolhimento das contribuições previdenciárias recai diretamente sobre os motoristas que atuam de forma autônoma nas plataformas digitais.

Assim, aqueles que não se filiam ao RGPS como contribuintes individuais permanecem vulneráveis às contingências sociais que ensejariam o direito aos benefícios previstos na Lei nº 8.213/1991. Nesse contexto, a primeira hipótese abrange o contribuinte individual que exerce atividade por conta própria, sem vínculo empregatício com a plataforma, caso que se aplica aos motoristas de aplicativos, devendo contribuir com a alíquota de 11% sobre o salário de contribuição. Já a segunda hipótese refere-se ao microempreendedor individual (MEI), cuja contribuição é de 5% sobre o valor do salário de contribuição.

É necessário reconhecer que o subsistema previdenciário brasileiro

possui caráter amplamente inclusivo e tem apresentado avanços legislativos significativos na tentativa de lidar com os desafios contemporâneos decorrentes das transformações no mundo do trabalho, conforme entende Zélia Luiza Pierdoná (2019, p. 164):

Assim, a modificação da forma como o trabalho será desenvolvido, se com ou sem vínculo empregatício, não é um fator determinante de ausência de proteção previdenciária no Brasil, especialmente se forem adotadas medidas legislativas, de responsabilidade pela retenção e recolhimento das contribuições incidentes sobre a remuneração do “novo” trabalho. Isso, conforme acima referido, é um fator positivo do ordenamento brasileiro para enfrentar os impactos na previdência social brasileira, decorrentes da implementação das novas tecnologias nas relações de trabalho.

Trata-se de um sistema que abrange tanto os trabalhadores urbanos quanto os rurais, contemplando diversas modalidades de vínculo laboral, além de permitir a adesão de contribuintes facultativos. Assim, observa-se que os trabalhadores das novas formas laborais podem ser inseridos nesse subsistema como contribuintes individuais, conforme destaca Pierdoná (2019, p. 163).

Outro ponto de relevância abordado nesta pesquisa diz respeito ao impacto do desemprego tecnológico sobre o financiamento do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), estruturado no modelo de repartição simples. Caso o Estado brasileiro não adote medidas adequadas para administrar a escassez de postos de trabalho provocada pela automação e pela Inteligência Artificial, haverá inevitavelmente um déficit nas fontes de custeio do sistema. Isso porque a redução das relações formais de emprego implica a diminuição da arrecadação das contribuições previdenciárias, tanto aqueles incidentes sobre a folha de pagamento das empresas quanto as devidas pelos próprios trabalhadores, nos termos do art. 195, inciso I, alínea *a*, e inciso II, da Constituição Federal. Neste sentido, demonstra de Zélia Luiza Pierdoná (2019, p. 160):

Isso porque as contribuições previdenciárias, as quais incidem sobre os rendimentos do trabalho, representam a base do financiamento da previdência social brasileira. Portanto, se há redução de postos de trabalho, especialmente os com vínculo empregatício, haverá menos ingressos de receitas das mencionadas contribuições, o que exigirá mais recursos das demais, para a manutenção do atuais benefícios, já que tanto o Regime Geral de Previdência Social, como o Regime dos Servidores Públicos, adotam o regime financeiro de repartição

simples, no qual as contribuições que são recolhidas dos trabalhadores em atividade são utilizadas para o pagamento das prestações aos atuais beneficiários.

Nessa perspectiva, a redução do número de empregos, conforme analisa Zélia Luiza Pierdoná (2019, p. 161), tende a gerar maior demanda pelos benefícios de caráter assistencial e securitário, especialmente o seguro-desemprego. Paralelamente, os indivíduos que não têm acesso a esse benefício tendem a recorrer ao subsistema de assistência social, valendo-se de programas como o Bolsa Família ou do benefício de prestação continuada (BPC), destinado a idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade social.

Consequentemente, o regime de repartição simples, que sustenta o RGPS, corre o risco de desequilíbrio, pois o decréscimo no número de contribuintes ativos reduz as receitas responsáveis pelo custeio dos benefícios em manutenção. Tal situação obrigaria o Estado a buscar novas fontes de financiamento, desviando recursos originalmente destinados a outros segmentos da seguridade social.

Como alternativa para enfrentar esse problema estrutural, Pierdoná (2019, p. 164-165) propõe a transição do sistema de repartição simples para o modelo de capitalização, ainda que reconheça o elevado custo de implementação dessa mudança. A autora sugere, ainda, que tal sistema seja combinado com a adoção de uma renda básica universal, garantindo proteção mínima a todos os cidadãos. No modelo de capitalização, explica a autora, “(...) apenas as contribuições do próprio trabalhador e de seu empregador, na hipótese de existência de vínculo empregatício, financiarão a sua futura proteção previdenciária.” (PIERDONÁ, 2019, p. 165).

A concepção de desenvolvimento adotada pela Constituição Federal ultrapassa a noção meramente econômica de crescimento, sendo inadequado medi-lo apenas a partir de indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB) nacional ou per capita, que não refletem as desigualdades sociais existentes (PFEIFFER, 2011, p. 20). Assim, o desenvolvimento deve ser compreendido como um processo voltado à promoção do bem-estar social e da dignidade humana.

Nesse contexto, Amartya Sen (2010, pp. 16-17) propõe que o desenvolvimento seja entendido como a expansão das liberdades reais de que as pessoas dispõem, e não apenas como o aumento da renda ou da produção econômica. O autor argumenta que o Estado tem o dever de remover os obstáculos que limitam tais liberdades, como já mencionado, sejam eles de natureza econômica, social, política ou cultural, pois a liberdade é simultaneamente o meio e o fim do desenvolvimento.

Sen (2010, p. 17) identifica diversas situações que representam privações de liberdade e, portanto, entraves ao desenvolvimento, como a pobreza extrema, a fome, a falta de acesso a saneamento básico e serviços públicos, bem como regimes autoritários que restringem os direitos civis e políticos. Para o autor (2010, p. 33), a liberdade exerce dois papéis interdependentes: é um valor intrínseco, essencial à realização humana, e também um instrumento que permite a participação ativa dos indivíduos na vida econômica, social e política, possibilitando a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas ao interesse coletivo.

Com base nesse pressuposto, Sen (2010, p. 58) estabelece um conjunto de “liberdades instrumentais”, isto é, dimensões da liberdade que contribuem para o alcance do desenvolvimento. São elas: (1) liberdades políticas; (2) facilidades econômicas; (3) oportunidades sociais; (4) garantias de transparência; e (5) segurança protetora. Essas dimensões, segundo o autor, interagem e se reforçam mutuamente, o fortalecimento de uma potencializa o exercício das demais.

As facilidades econômicas referem-se ao bom funcionamento dos mercados e à liberdade dos indivíduos de produzir e trocar bens e serviços, o que depende das condições de oferta, dos recursos disponíveis e das regras de mercado (SEN, 2010, p. 59). Já as oportunidades sociais estão diretamente relacionadas à efetivação de políticas públicas que assegurem direitos sociais fundamentais, como saúde e educação, permitindo uma vida mais digna e uma inserção ativa nas esferas econômica e política. O autor ilustra que o analfabetismo, decorrente da ausência de políticas educacionais, constitui forma de privação que limita a participação do indivíduo na sociedade (SEN, 2010, pp.

59-60).

Por sua vez, as garantias de transparência estão associadas à confiança social e institucional, sendo essenciais para a prevenção da corrupção e para o fortalecimento da legitimidade política (SEN, 2010, p. 60).

O desemprego estrutural e tecnológico, portanto, não apenas ameaça o equilíbrio financeiro do subsistema previdenciário, baseado na lógica da repartição simples, como também produz reflexos sociais que intensificam a vulnerabilidade da população. Tal cenário afeta simultaneamente as liberdades instrumentais de facilidades econômicas, oportunidades sociais e segurança protetora. As facilidades econômicas, nesse contexto, devem ser garantidas pela inovação tecnológica e pela adaptação a novas formas de trabalho, sem que o Estado imponha restrições arbitrárias ao desenvolvimento.

Como adverte Sen (2010, pp. 36-37), o desemprego acarreta consequências que vão muito além da perda de renda, atingindo dimensões psicológicas, sociais e políticas da vida humana, restringindo as liberdades individuais e comprometendo o processo de desenvolvimento.

Mas o desemprego não é meramente uma deficiência de renda que pode ser compensada por transferências do Estado (a um pesado custo fiscal que pode ser, ele próprio, um ônus gravíssimo); é também uma fonte de efeitos debilitadores muito abrangentes sobre a liberdade, a iniciativa e as habilidades dos indivíduos. Entre seus múltiplos efeitos, o desemprego contribui para a “exclusão social” de alguns grupos e acarreta a perda de autonomia, de autoconfiança e de saúde física e psicológica. Não é difícil perceber a evidente incongruência que há nas tentativas europeias atuais de voltar-se para um clima social mais centrado no esforço pessoal sem conceber políticas adequadas para reduzir os elevados e intoleráveis níveis de desemprego que dificultam ao extremo a sobrevivência graças ao esforço pessoal.

Assim, fica explícito que um dos grandes desafios a ser enfrentado pelo sistema de seguridade social brasileiro está na sua efetivação, de forma que o subsistema de previdência social não necessite retirar recursos dos demais subsistemas, prejudicando a efetivação da seguridade social de forma plena.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabe-se que a legislação brasileira, englobando Constituição Federal, CLT, dentre outros, garante inúmeros direitos ao empregado em uma relação de

emprego formal. Todavia, será esse modelo rígido e estável o padrão compatível com as demandas econômicas no mundo atual?

A revolução 4.0 afeta diretamente as vinculações de trabalho e, consequentemente, as relações sociais, principalmente as de ordem econômica. Com o modelo laboral vigente e a implantação de automação no setor industrial, visualiza-se a total incompatibilidade dos modelos e afigura-se um cenário de desemprego em massa e vulnerabilidade social.

Já por outro lado, a evolução que a automação trouxe para a indústria tornou os produtos mais baratos e, portanto, mais acessíveis ao público. Consequentemente, a automação também beneficiou a sociedade em geral. A indagação agora é: o que fazer com os empregos que têm e vão desaparecer em decorrência da automação?

Considerando que o objetivo primordial da sociedade brasileira é o desenvolvimento multidimensional, os direitos sociais previstos no texto constitucional são um reforço positivo na busca do desenvolvimento econômico, do pleno emprego e da garantia de uma vida mais digna para a população. A relatividade diante de tais direitos não seria regressiva em termos de direitos fundamentais?

Assim, questiona-se se o conceito de emprego ainda é válido na hipermodernidade, concepção abordada por Lipovetsky. Isso, por sua vez, enfatiza a flexibilidade e a individualidade em um esforço para acompanhar as mudanças que estão ocorrendo em ritmo acelerado. Ainda, conforme a CF/88, o governo deve garantir o pleno emprego? Ou os princípios econômicos implícitos serão relativizados ao atual momento econômico e social?

Qual o futuro do trabalho? Qual é o trabalho do futuro? Não há uma resposta única para essas perguntas, mas sim um conjunto de situações que redefiniram o campo empregatício; um futuro que aponta para um trabalho mais informal, afastando-se das características que marcam a relação laboral; um ofício no futuro impregnado de impermanência, dinamismo, flexibilidade, parcialidade e, sem dúvida, mais tecnológico, além da aplicação dos conceitos da flexisegurança, a fim de equilibrar a flexibilidade do mercado e a proteção dos

trabalhadores.

Essas afirmações levantam questões sobre o futuro do emprego formal no Brasil nestes tempos líquidos. Diante dessa realidade, parece que o poder econômico, o progresso tecnológico e a dinâmica da sociedade afetam o setor trabalhista e previdenciário.

Para os fins deste estudo, importa destacar a figura do contribuinte individual, categoria que compreende o trabalhador sem vínculo empregatício, comumente classificado como autônomo, que realiza contribuições diretamente ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Em regra, sua contribuição corresponde a 20% de seus rendimentos, percentual que pode ser reduzido para 11% ou 5%, desde que atendidos os requisitos previstos nos incisos I e II, respectivamente, do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212/1991.

Entretanto, a conjugação desse modelo contributivo com o aumento da expectativa de vida da população brasileira tende a colocar em risco a sustentabilidade do regime de repartição simples, uma vez que o equilíbrio financeiro dependerá, cada vez mais, do ingresso de novas receitas oriundas de outras áreas do orçamento público. Tal cenário poderia comprometer o financiamento de outras políticas sociais essenciais, especialmente aquelas voltadas à saúde e à assistência social, pilares igualmente integrantes do sistema de seguridade social.

O problema de financiamento tende a se agravar diante do crescimento do número de cidadãos desempregados e sem proteção previdenciária, que acabam recorrendo aos programas assistenciais e aos benefícios de transferência de renda do subsistema de assistência social, de natureza não contributiva. Essa situação aumenta significativamente os gastos públicos, pressionando o orçamento estatal.

Nesse sentido, a teoria proposta por Amartya Sen (2010), em sua obra *Desenvolvimento como Liberdade*, oferece uma abordagem teórica consistente para subsidiar a formulação de políticas públicas voltadas à superação desses desafios. O autor defende que o desenvolvimento deve ser concebido como um processo de ampliação das liberdades reais das pessoas, nas quais a segurança

protetora atua como um instrumento fundamental para que o indivíduo possa viver de forma plena. Essa dimensão da liberdade está intrinsecamente articulada a outras, como as liberdades civis e políticas, as facilidades econômicas e as oportunidades sociais, compondo um sistema interdependente que promove o bem-estar e a efetivação dos direitos humanos.

Diante desse contexto, evidencia-se um desafio de natureza social e econômica, cuja solução deve ser orientada pelos objetivos constitucionais do desenvolvimento nacional, entendido não apenas como crescimento econômico, mas também como promoção da justiça social e da sustentabilidade ambiental.

6. REFERÊNCIAS

ALVES, Pedro; MUROFUSE, Neide Tiemi. Novas tecnologias e geração de (des)emprego.

In Varia Scientia – **Revista Multidisciplinar da Unioeste**, v. 4, n. 7, 2004. p. 137-147.

BAUMAN, Zygmunt. **A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias vividas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.
BECK, Ulrich. **Risk Society: Towards a New Modernity**. Sage, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: Acesso em 27 de maio de 2025, 19:59.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2017.

BRASIL Lei nº 13.640/2018, de 26 de março de 2018. Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, para regulamentar o transporte remunerado privado individual de passageiros. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2018.

BRASIL. Lei nº 8.212/1991, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1991.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão: Conflito de competência n. 164.544 - MG (2019/0079952-0). Relator: Ministro Moura Ribeiro. Data de julgamento: 04 set. 2019. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&seq>. Acesso em: 09. maio. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Acórdão: Recurso de Revista n. 1000123- 89.2017.5.02.0038. Relator: Ministro Breno Medeiros. Data de julgamento: 05 fev. 2020. Disponível em: <http://aplicacao4.tst.jus.br/consultaProcessual/consultaTstNumUnica.do?consulta=> . Acesso em: 09. maio. 2025.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede: A Era da Informação, Sociedade e Cultura**. 17ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Ed. da UNESP, 1990.

GIDDENS, Anthony. **O mundo na era da globalização**. 6 ed. Editorial Presença, 2006.

GONÇALVES, Oksandro Osdival; BONAT, Alan Luiz. Análise Econômica do Direito, Incentivos Fiscais e a Redução das Desigualdades Regionais. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 20, n. 121, jul./set. 2018.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

LIPOVETSKY, Gilles. **Os tempos hipermodernos**. São Paulo: Barcarolla, 2004.

PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. Desenvolvimento. **Fragmentos para um dicionário crítico de direito e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 17-30.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. A previdência social brasileira e sua (in) adequação para enfrentar os impactos decorrentes da implementação das novas tecnologias nas relações de trabalho. *In*: **Nuevas tecnologías y derecho: retos y oportunidades planteadas por la inteligencia artificial y la robótica**. Juruá Editorial, 2019. pp. 149-166.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

EIXO III – SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

GASTOS COM SAÚDE PRIVADA NA REDUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO IMPOSTO DE RENDA E A ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

Private health expenditures in the reduction of the income tax base and the allocation of public resources

Magaly Arrais dos Santos¹

DOI: <https://doi.org/10.62140/MAS192>

RESUMO

O direito à saúde deve ser garantido a sociedade por dever constitucional do Estado. O artigo investiga a dedução de gastos com saúde na base de cálculo do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) como forma de gasto tributário em saúde e seus efeitos distributivos e federativos no financiamento do Sistema Único de Saúde. Parte-se da pergunta: Em que medida a renúncia fiscal vinculada à saúde aprofunda desigualdades no acesso e na alocação de recursos? Adota-se abordagem exploratória e descritiva, quantitativo-qualitativa, com análise normativa, exame do arranjo legal do IRPF e avaliação de dados públicos. Para confirmar a hipótese que as renúncias fiscais em saúde funcionam como um subsídio indireto aos planos e serviços privados, beneficiando desproporcionalmente os grupos de maior renda e regiões mais desenvolvidas, em detrimento da equidade federativa e socioeconômica no direito à saúde. Os achados demonstram concentração do benefício nas faixas de maior renda e nas regiões mais desenvolvidas, reforçando assimetrias socioeconômicas e regionais; evidenciam também o crescimento da renúncia (atingindo patamares próximos a 0,5% do PIB) e sua relevância relativa frente às despesas federais em saúde. Conclui-se que a dedução irrestrita é regressiva e contraproducente para a universalidade e a equidade do SUS. Recomenda-se reformulação gradual: instituição de teto anual por contribuinte e/ou crédito tributário menos regressivo, com redirecionamento fiscal para fortalecer o SUS, em consonância com o marco da EC 109/2021 e com objetivos de justiça fiscal e sanitária.

PALAVRAS-CHAVE: direito à saúde; renúncia fiscal; gasto tributário em saúde; isonomia tributária; capacidade contributiva; desigualdade regional.

¹ Doutora em Medicina pela Unifesp, Mestranda da Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Médica graduada pela Faculdade Estadual de Medicina do Estado do Pará e Advogada, email: magalyarrais@gmail.com.

ABSTRACT

The right to health must be guaranteed to society as a constitutional duty of the State. This article investigates the deduction of health expenses from the Personal Income Tax (IRPF) calculation base as a form of tax expenditure on health and its distributive and federative effects on the financing of the Unified Health System (SUS). The study begins with the question: To what extent do health-related tax waivers deepen inequalities in access and resource allocation? An exploratory and descriptive, quantitative-qualitative approach is adopted, including normative analysis, an examination of the IRPF legal framework, and an evaluation of public data. The study confirms the hypothesis that health tax waivers function as an indirect subsidy to private plans and services, disproportionately benefiting higher-income groups and more developed regions, to the detriment of federative and socioeconomic equity in the right to health. The findings demonstrate a concentration of benefits in higher-income groups and more developed regions, reinforcing socioeconomic and regional asymmetries. They also highlight the growth of the tax waiver (reaching levels close to 0.5% of GDP) and its relative relevance compared to federal health spending. The conclusion is that the unrestricted deduction is regressive and counterproductive to the universality and equity of the SUS. A gradual reform is recommended: establishing an annual tax cap per taxpayer and/or a less regressive tax credit, with fiscal redirection to strengthen the SUS, in line with the framework of Constitutional Amendment 109/2021 and with fiscal and health justice objectives.

KEYWORDS: Right to health; tax waiver; health tax expenditure; tax equality; taxpaying capacity; regional inequality.

1. INTRODUÇÃO

O artigo 196 da Constituição Federal de 1988 consagrou como dever do Estado a garantia do direito à saúde para todos os cidadãos, 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. O Sistema Único de Saúde (SUS) seria o meio pelo qual todo o cidadão teria acesso a este direito, independentemente da capacidade de pagamento, relação com o mercado de trabalho ou condição de saúde.

O conceito tridimensional de cobertura de saúde universal envolve o percentual da população coberta, a diversidade de serviços de saúde ofertados e o nível de proteção financeira dos participantes; trata-se de um dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

No Brasil, um conjunto de renúncias fiscais relacionadas a gastos com saúde privada acaba por drenar recursos do sistema público de saúde para o privado, na medida em que o setor público efetua um “pagamento implícito”, de forma indireta. A renúncia fiscal em saúde representa um valor elevado, chegando a superar o efetivamente gasto pelo país em saúde pública (OCKÉ-REIS; GAMA, 2016). Em 2013, esse gasto tributário foi de aproximadamente R\$ 25 bilhões, correspondente a 0,49% do Produto Interno Bruto (PIB), acumulando no período de 2003 a 2013 o equivalente a 30% do orçamento do Ministério da Saúde (OCKÉ-REIS; GAMA, 2016). Números que indicam a significância dos subsídios tributários em saúde frente aos recursos disponíveis para a saúde pública.

A crise na saúde pública brasileira, demonstrada pelo comprometimento da assistência da população por falta de leitos, suspensão de cirurgias por desabastecimento de medicamentos e materiais hospitalares, e a dificuldade para o adequado atendimento da população em situações de emergência, como a vivenciada na pandemia de COVID-19, evidenciam o sucateamento do SUS. Os recursos públicos não acompanham as necessidades: de acordo com o Conselho Nacional de Saúde (CNS), em 2019 o orçamento federal da saúde perdeu R\$ 20 bilhões devido à Emenda Constitucional 95/2016 (teto de gastos), que desvinculou o gasto mínimo de 15% da receita da União, reduzindo a participação para apenas 13,54% em 2019, contra 15,77% em 2017, o que agravou o subfinanciamento do SUS (CNS, 2019). Com o orçamento da saúde comprimido e as deduções fiscais mantendo-se elevadas, proporcionalmente as renúncias passaram a representar uma fatia maior, diminuindo o montante disponível para investimentos nos serviços públicos (CNS, 2019).

O total de recursos federais aplicados em saúde pública via Fundo Nacional de Saúde (FNS), somados às renúncias fiscais da saúde, totalizou R\$ 93,2 bilhões em 2014, dos quais 75% foram destinados ao sistema público de saúde e 25% destinados à iniciativa privada (SANTOS, 2013). Ou seja, um quarto dos recursos federais vinculados à saúde naquele ano correspondeu a gasto tributário em saúde. Nessa perspectiva, para se obter uma distribuição equitativa de recursos, os valores do SUS deveriam crescer proporcionalmente para

compensar a parcela desviada pelo incentivo fiscal. No cálculo de SANTOS (2013), as despesas públicas de saúde em 2014 deveriam ter sido acrescidas de R\$ 543,9 milhões para equilibrar a divisão, valor que, à primeira vista, não representaria uma melhora significativa, sugerindo que não só a renúncia fiscal na saúde é responsável pelo baixo financiamento, e que o assunto carece de estudos. A renúncia fiscal na saúde contribuiu para o subfinanciamento crônico do SUS, particularmente em regiões mais pobres com maior dependência dos recursos públicos.

A principal destinação do gasto tributário como incentivo à saúde privada diz respeito aos incentivos às pessoas físicas por meio do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). A Lei 9.250/95, artigo 8º, permite a redução da base de cálculo do imposto devido em razão de despesas privadas do contribuinte (titular e dependentes) com planos de saúde, hospitais, clínicas, exames laboratoriais, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionais, fisioterapeutas, psicólogos, dentistas e médicos, dentre outros serviços de saúde. Trata-se de um benefício fiscal sem limite de valor; diferentemente de outras deduções (como educação, limitada a um teto anual por dependente, ou contribuições previdenciárias privadas, limitadas a 12% da renda tributável), as despesas médicas são dedutíveis integralmente, desde que comprovadas, reduzindo o imposto devido ou aumentando a restituição a receber.

Esse incentivo beneficia majoritariamente as classes de maior renda, uma vez que apenas declara IRPF quem possui renda anual acima de certo patamar (por exemplo, R\$ 28,5 mil anuais em 2020), o que representava menos de 15% da população brasileira apta ao benefício (MARTELLO, 2014).

Além disso, a renúncia fiscal concentra-se nas faixas superiores de renda, 76% da renúncia ocorreria entre contribuintes na faixa máxima de alíquota do IRPF, e que dois terços das despesas abatidas sejam relativas ao pagamento de planos de saúde (além de despesas hospitalares e consultas médicas, odontológicas, psicológicas, fonoaudiológicas etc.), conforme dados de 2012 (OCKÉ-REIS; GAMA, 2016). Trata-se de um benefício fiscal regressivo, do ponto de vista distributivo, pois favorece indivíduos de maior renda, justamente

aqueles com maior acesso a serviços privados de saúde, aprofundando as disparidades.

Outra forma é a manutenção do sistema filantrópico de provedores de serviços de saúde, com a justificativa de que seria o retorno social gerado por essas entidades, que em muitos municípios representam a única opção para atendimento hospitalar. Porém, inclui no sistema entidades de elevado padrão econômico. (DOM STRATEGIC PARTNERS, 2016; MATOS, 2017).

Para o Ministério da Saúde (MS) os hospitais filantrópicos precisam cumprir requisitos, como oferecer no mínimo 60% de internações hospitalares e atendimentos ambulatoriais a pacientes do SUS, além de cumprir metas preestabelecidas que melhoram o atendimento prestado à população.

Em 2014, o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou o Acórdão 1.205, em que pede aos ministérios, como o da Saúde, a definição de objetivos, indicadores e metas para avaliar os resultados alcançados. Com a intenção de verificar a pertinência de regulamentar ações governamentais financiadas por renúncias tributárias.

Os incentivos à indústria farmacêutica relacionados principalmente à alíquota zero do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) para medicamentos e seus insumos, com o argumento de repasse aos compradores de medicamentos (OCKÉ-REIS; GAMA, 2016).

A aprovação da Emenda Constitucional (EC)-95/2016, que não colocou nenhum teto para os gastos tributários, como fez em relação às despesas com saúde, que ficarão congeladas por 20 anos, demonstra e favorece a trajetória crescente da renúncia fiscal, com diminuição da arrecadação tributária e a redução do financiamento da saúde pública².

Portanto, o benefício fiscal neste caso favoreceria a parcela economicamente privilegiada da população brasileira, ao permitir o abatimento

²CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Saúde perdeu R\$20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/2016. 28 fev. 2020. Disponível em: <<http://www.conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1044-saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-causa-da-ec-95-2016>>. Acesso em 01 mar. 2021.

integral da base de cálculo do imposto sobre a renda com os gastos em saúde privada. Enquanto os mais pobres têm que recorrer ao SUS, subfinanciado em virtude da redução na arrecadação tributária brasileira. Situação que fere a lógica progressiva do imposto sobre a renda; desvirtua o financiamento da saúde; aumenta a concentração de renda e as desigualdades sociais; favorece um sistema de saúde para os ricos e outro para pobres; transfere para particulares o controle das políticas públicas da saúde; e mantém estruturas econômicas. (HABER NETO, 2014).

A grande maioria da população brasileira não dispõe de planos de saúde privados, ficando sob a cobertura do SUS, que desde a sua criação sofre com a dificuldade para a disponibilidade de recursos e de fontes de financiamento seguras. A Lei no 141/2012 (regulamentada na EC 29/2000) não assegurou novos recursos financeiros para a saúde universal, especialmente por parte da União, faltando uma clara política de renúncia fiscal para o setor privado, sem prejuízo dos recursos do Estado, especialmente direcionados às políticas de direitos sociais, como a saúde (MENDES, 2012).

Com a pandemia do COVID-19 em 2020 que persistiu em 2021, o esperado era o aumento do número de brasileiros que dependiam estritamente do sistema público de saúde, e a importância da gestão dos recursos escassos do SUS no combate à pandemia. Em sistemas segmentados como é o brasileiro, com segmento privado, o de planos e seguros de saúde, dependente das condições de inserção da população no mercado de trabalho, e existência de um sistema público com responsabilidade de garantir acesso universal, há uma migração de usuários para a saúde pública nos momentos de crise econômica e por desemprego.

Diante da iniquidade na distribuição de recursos da saúde – de um lado, o financiamento direto do SUS insuficiente; de outro, volumes significativos de recursos públicos canalizados indiretamente ao setor privado via renúncia fiscal – coloca-se o problema central desta pesquisa. A pergunta da pesquisa: Em que medida a renúncia fiscal em saúde, com as deduções de despesas do IRPF, contribui para aprofundar as desigualdades no financiamento e no acesso à saúde no Brasil?

Em hipótese, propõe-se que as renúncias fiscais em saúde funcionam como um subsídio indireto aos planos e serviços privados, beneficiando desproporcionalmente os grupos de maior renda e regiões mais desenvolvidas, em detrimento da equidade federativa e socioeconômica no direito à saúde. Para investigar essa hipótese, será conduzido um estudo exploratório e descritivo, de abordagem quantitativa-qualitativa, com base empírica em dados fiscais e de saúde pública. Buscaremos demonstrar a evolução progressiva da renúncia fiscal com despesas de saúde no IRPF nos últimos anos e seu impacto na alocação de recursos em saúde e na efetivação do direito à saúde no Brasil.

Abordaremos o mecanismo de dedução de despesas com saúde no IRPF e seus fundamentos legais, confrontando-o com os princípios constitucionais tributários da isonomia e da capacidade contributiva, evidenciando as iniquidades geradas na alocação de recursos de saúde. Em seguida, examinaremos a EC nº 109/2021 (resultado da PEC Emergencial), que impôs a necessidade de reavaliar periodicamente os gastos tributários da União, analisando os dados atualizados de renúncia fiscal pós-2020, com foco no impacto regional e no fortalecimento do setor privado de saúde em detrimento do SUS. Pretende-se, assim, compor um panorama atual do gasto tributário em saúde e sua distribuição desigual pelo país, fornecendo subsídios para a reflexão final e a proposição de mudanças legislativas ou de políticas públicas que reequilibrem o financiamento do direito à saúde no Brasil.

2. A DEDUÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO IRPF

A origem do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza foi no século XVIII, na Inglaterra, 1799 o país estava em guerra contra a França de Napoleão, e o primeiro-ministro William Pitt precisava de recursos, criou o imposto para que os cidadãos de certa renda emprestasse ao governo, chamado de “empréstimo da lealdade”, o imposto considerava a renda como uma matéria tributável (TORRES, 2003).

O imposto sobre a renda foi instituído no Brasil em 1922, por meio da Lei 4.625/22, e foi incluído pela Constituição de 1934 (PENHA, 2010). A

competência para a instituição do imposto de renda consta na CF de 1988, no artigo 153, III. O parágrafo segundo deste artigo, estabelece a submissão do tributo aos princípios da generalidade, universalidade e progressividade. Os artigos 43 a 45, do Código Tributário Nacional (CTN), Lei 5.172/66, estabelecem as normas gerais de competência da União, definindo fato gerador, incidência, base de cálculo e contribuintes.

O imposto de renda é cobrado de pessoas físicas e jurídicas, especificamente o IRPF possui regramentos nas Leis 7.713/88 e 9.430/96, no Decreto 3.000/99 (Regulamento do Imposto de Renda); e no Decreto 9.580/2018, que regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza. E ainda as instruções normativas da Receita Federal com normas secundárias.

O IRPF é de periodicidade anual, com previsão de antecipações mensais do pagamento no ano calendário e de acordo com a disponibilização econômica (renda efetivamente percebida) ou jurídica (disponibilidade legal para usar a renda); jurídica é a possibilidade de utilização da renda ou dos proventos, como recebimento de lucros de investimentos financeiros; a econômica decorre de fato irrelevante ao direito, como os ganhos obtidos com atividades ilícitas, devendo ser atual e efetiva.

A base de cálculo do IRPF é constituída pela renda e proventos de qualquer natureza, que são apurados ao final do ano calendário, servem para calcular o saldo a pagar ou a ser restituído, se contribuiu com valor maior; com obrigação acessória de declarar os rendimentos e ajuste até maio do ano seguinte ao ano de referência. O ano calendário ou ano base é aquele que são percebidos a renda e os proventos tributados. O ano seguinte é o ano exercício, quando é apresentada a declaração e efetuado o ajuste.

Para exemplificar, no ano-base 2020 (declaração em 2021), foram obrigados a declarar IRPF os contribuintes que receberam rendimentos tributáveis (como salários e aluguéis), com soma anual superior a R\$ 28.559,70; receberam rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte (indenizações trabalhistas, caderneta de poupança ou doações) em valor

superior a R\$40 mil; obtiveram ganhos na venda de bens ou direitos sujeitos à incidência de Imposto de Renda com lucro; realizaram operações em bolsas de valores, de mercadorias, de futuros e assemelhadas (investimentos); em 2020 tiveram receita bruta superior a R\$142.798,50 em atividade rural; durante 2020 tinham a posse ou a propriedade de bens ou direitos, de valor total superior a R\$300 mil; e residentes no Brasil até 31 de dezembro de 2020.

Para o IRPF 2021, estipulou-se como isentas as pessoas que tiveram rendimentos abaixo de R\$28.559,70 em 2020 (ano-calendário); e outros casos específicos que necessitam de laudo pericial como pessoas portadoras de doenças graves, incluindo AIDS, alienação mental, cardiopatia grave, cegueira, esclerose múltipla e outras patologias; assim como pessoas com rendimentos relativos a aposentadoria, pensão ou reforma.

Outro ponto importante é a dedução do imposto de renda, que é uma quantia a ser abatida da base de cálculo durante a declaração. A dedução pode reduzir o pagamento do imposto devido ou mesmo garantir a restituição do montante pago a maior. Existem dois tipos de deduções: os gastos dedutíveis e as deduções do imposto devido. Gastos dedutíveis reduzem a base de cálculo do imposto, tudo que for declarado diminuirá o montante total sobre o qual é aplicada a alíquota do imposto, que será reduzida; como gastos com saúde, educação, previdência privada, dependentes e contribuição ao INSS. Deduções do imposto devido reduzem direto o valor do imposto a ser pago; como em doações e aluguéis.

Importante destacar a distinção entre deduções e isenções tributárias: dedução é a parcela que pode ser abatida da base de cálculo do imposto devido, reduzindo o valor sobre o qual incide a alíquota; já a isenção é a dispensa legal do pagamento do tributo sobre determinado rendimento ou situação, figurando como exclusão do crédito tributário (CTN, art. 175, II). No IRPF, existem deduções de dois tipos: deduções da base de cálculo (gastos dedutíveis) e deduções diretamente do imposto devido. Os gastos dedutíveis reduzem a base tributável – tudo que for declarado como dedução diminui o montante de renda sujeita à tributação –, como é o caso dos gastos com saúde, educação (limitados),

contribuição previdenciária oficial, previdência privada (limitada a 12% da renda) e dependentes (valor fixo por dependente). Já as deduções do imposto devido incidem diretamente no cálculo final a pagar (como desconto por doações incentivadas, abatimento de imposto retido na fonte, etc.).

No ano-calendário 2020 (declaração 2021), por exemplo, as regras permitiam deduzir da renda tributável até 12% em contribuições à previdência privada, R\$ 2.275,08 por dependente, R\$ 3.561,50 por dependente com educação, além de deduzir integralmente a contribuição à previdência oficial e todas as despesas médicas, sem limite de valor (Receita Federal, 2021). Em contraste com a saúde, a dedução por educação é limitada a um teto relativamente baixo, e outras despesas pessoais não são dedutíveis – o que torna a saúde uma categoria privilegiada de dedução, dado seu caráter ilimitado.

3. DEDUÇÃO DO IRPF COM DESPESA DE SAÚDE

A dedução de despesas médicas na base de cálculo do IRPF configura, na prática, um subsídio do governo federal ao consumo de serviços privados de saúde. Ao abater os gastos o contribuinte de maior renda paga menos imposto ou recebe restituição maior, e esse valor corresponde a imposto não arrecadado pelo Estado (renúncia de receita). Essa política visa teoricamente aliviar o peso financeiro de despesas de saúde sobre as famílias e incentivar os que podem pagar por serviços privados, complementem ou substituam a oferta pública. Este incentivo fiscal tornou-se o maior subsídio público federal na área da saúde.

A 9ª edição Boletim Mensal sobre os subsídios da União (benefícios, creditícios, financeiros e tributários) da Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Energia e Loteria do Ministério da Economia, de julho de 2019, tratou das “Deduções do IRPF de Despesas Médicas”, com informações sobre diferentes políticas públicas financiadas por esses subsídios. Na análise de dados de 2010 a 2017, o boletim apontou que 80% da população brasileira não se beneficiaria dos gastos tributários associados à dedução. No exercício de 2017, o governo federal abriu mão de R\$15,1 bilhões em receita com a dedução, valor que cresceu 40% desde 2010, quando foi de R\$10,6 bilhões; o valor total dos subsídios

da União relacionados à saúde chegou a R\$45,9 bilhões. Como os gastos com saúde são ilimitados para dedução das despesas com saúde do Imposto de Renda, promovem diminuição do imposto devido, ou o aumento do valor de sua restituição. O principal gasto apontado é com as mensalidades de planos de saúde, despesas hospitalares e com consultas médicas, odontológicas, de psicologia e fonoaudiologia. Esta dedução tornou-se o maior subsídio do governo à saúde, superando a desoneração da produção de medicamentos (R\$11,2 bilhões) e a isenção da contribuição previdenciária patronal para as entidades filantrópicas (R\$7,8 bilhões). Por outro lado, o investimento direto da União em saúde pública chegou a R\$114,7 bilhões, sendo o subsídio tributário oferecido para o setor correspondente a 40% do recurso federal investido em saúde, que poderiam ser aplicados no SUS. O boletim concluiu que o benefício fiscal instituído por meio da dedução de despesas médicas da base tributável do IRPF, tem concentração nos contribuintes de maior nível de renda e é majoritariamente destinado a subsidiar o pagamento de planos de saúde³.

A Nota Técnica nº 18, de agosto de 2020, da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Unafisco Nacional), fez críticas à forma como o Governo Federal apresentava os dados de beneficiários dessas deduções, apontando que foram agrupados contribuintes com realidades de renda muito distintas e não evidenciadas as desigualdades regionais refletidas nas declarações de IR e, consequentemente, no valor das deduções médicas (UNAFISCO, 2020). Essa análise mostrou que, ao contrário do senso comum que atribuiria o benefício apenas aos mais ricos, 79,85% do total das despesas médicas deduzidas foi realizadas por contribuintes com renda mensal entre 3 e 30 salários mínimos, os quais estão sujeitos às alíquotas efetivas progressivas do IR. Ou seja, a dedução beneficia amplamente a classe média e média-alta formalmente empregada (que ganha acima de ~R\$ 3 mil até cerca de R\$ 30 mil por mês), e não apenas os ricos acima do teto da tabela do IR. Para o ano-base 2019 (entregue em 2020), a Unafisco calculou um impacto de R\$ 16,05 bilhões na arrecadação devido

³ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Boletim Mensal sobre os Subsídios da União – Deduções do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) de Despesas Médicas. Ed. 9. Brasília, jul. 2019.

às deduções de despesas médicas (UNAFISCO, 2020). Com a forte recessão econômica de 2020 decorrente da pandemia de COVID-19, estimou-se que a renúncia cairia para cerca de R\$ 15 bilhões no ano-base 2020 (declaração de 2021) – uma leve redução explicada pela contração da renda e do consumo naquele ano excepcional⁴. A nota argumentou que 84% das deduções concentram-se em pagamentos a planos de saúde, hospitais e laboratórios – despesas que envolvem emissão de nota fiscal e têm baixa incidência de fraude, dada a rastreabilidade desses gastos (UNAFISCO, 2020). Assim, grande parte da renúncia não decorre de recibos médicos individuais potencialmente falsos, são de gastos documentados com instituições formais, reduzindo a preocupação com fraude generalizada.

De acordo com o Conselho Nacional de Saúde (CNS) em 2019, o orçamento da saúde no Brasil perdeu R\$20 bilhões, em virtude da EC- 95/ 2016 que desvinculou o gasto mínimo de 15% da receita da União, levando a redução de 15,77% em 2017, para 13,54% em 2019 da arrecadação da União para investimentos em serviços públicos de saúde, provocando o sucateamento do SUS. Com o orçamento para a saúde reduzido e as deduções estáveis, proporcionalmente as deduções foram maiores e consequentemente menos verba para o investimento nos serviços públicos. O CNS em carta aberta⁵, criticou o orçamento destinado ao financiamento das ações e serviços de saúde para o ano de 2021, aprovado em março de 2020, por ser incompatível com os custos mínimos. Foram mantidos os valores equivalentes ao do piso federal do SUS do ano de 2017 (atualizados pela inflação do período), o que significa a retirada de cerca de R\$60 bilhões em comparação ao valor do orçamento de 2020, além dos créditos para atender as necessidades da COVID-19, com a mesma lógica que

⁴ Nota Técnica Unafisco No 18/2020: Considerações sobre as deduções de despesas médicas no Imposto sobre a Renda da Pessoa Física. São Paulo, ago. 2020. Disponível em: <https://unafisconacional.org.br/wp-content/uploads/2020/10/nt-18.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

⁵ Conselho Nacional de Saúde. Carta aberta do CNS às autoridades do Legislativo e Executivo sobre a incompatibilidade do orçamento do SUS em 2021. Brasília, 31 de março de 2021. <http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1676-carta-aberta-do-cns-as-autoridades-do-legislativo-e-executivo-sobre-a-incompatibilidade-do-orcamento-do-sus-em-2021>. Acesso em: 27 ago. 2021.

permitiu ao Estado decretar calamidade pública e encerrá-la em 31 de dezembro de 2020. A proposta orçamentária do Governo Federal de agosto de 2020, na época com mais de 115 mil mortes pela pandemia, desconsiderou, de modo irreal e irresponsável, as necessidades de aquisição de vacinas, kits diagnósticos e insumos; e de sustentabilidade e manutenção dos serviços prestados pelo SUS, como leitos clínicos e de UTI, equipamentos médicos, atendimento de sequelas, demanda reprimida de procedimentos ambulatoriais e hospitalares.

A dedução de despesas médicas no IRPF é uma política pública regressiva, no sentido de que transfere recursos públicos para uma parcela relativamente privilegiada da população – os contribuintes de maior renda e com acesso a serviços privados. Esse mecanismo acaba subsidiando indiretamente as operadoras de planos de saúde e prestadores privados, ao incentivar o consumo de seus serviços. Ao mesmo tempo, reduz a capacidade do Estado investir no SUS, aprofundando a desigualdade: quem já tem melhor condição financeira recebe mais benefícios fiscais e atendimento privado, enquanto o SUS, que atende a maioria (especialmente os de menor renda), fica com recursos limitados.

4. PRINCÍPIO DA ISONOMIA TRIBUTÁRIA E A CAPACIDADE CONTRIBUTIVA

No ordenamento jurídico brasileiro, diversos princípios constitucionais tributários procuram garantir justiça fiscal. Na CF/88 nos artigos 150, 153 e 155, observamos um rol não taxativo dos Princípios Constitucionais Tributários: Princípio da legalidade (art. 150 I), Princípio da isonomia (art. 150 II), Princípio da capacidade contributiva (art. 145 §1º), Princípio da vedação ao confisco (art. 150 IV), Princípio da irretroatividade (art. 150 III a), Princípio da anterioridade (art. 150 III b e art. 150 III c), Princípio da uniformidade geográfica (art. 151 I), Princípio da liberdade de tráfego (art. 150 V), Princípio da transparência (art. 150 §5º), Princípio da não cumulatividade (art. 153 §3º II e art. 155 §2º I), Princípio da seletividade (art. 153 §3º I e art. 155 §2º III), e da progressividade, em especial para impostos pessoais como o IR (art. 153, §2º, I). Dois desses princípios

merecem destaque no contexto das deduções de saúde: a isonomia tributária e a capacidade contributiva.

O Princípio da isonomia institui a igualdade perante a lei e o legislador, sem discriminações, favoritismos e perseguições; relacionado com a proporcionalidade e a justiça tributária (AMARO, 2008). A isonomia significa que ao instituir um tratamento diferenciado para os que se encontram em situações distintas, seja garantido a aplicação da lei com a mesma orientação. O princípio da isonomia tributária (igualdade) determina que contribuintes em situação equivalente devem ter tratamento tributário equivalente. O próprio texto constitucional, ao tratar da isonomia, esclarece que não se deve distinguir ou favorecer contribuintes em razão de ocupação profissional, função, ou local de residência, por exemplo (CF, art. 150, II). No caso da dedução irrestrita de despesas de saúde, questiona-se se ela não viola a isonomia, ao privilegiar somente quem tem recursos para gastar com saúde privada para obter o benefício. Com uma potencial quebra da neutralidade e da igualdade: contribuintes de mesma renda são tributados de forma desigual conforme seu padrão de consumo de saúde privada – um critério estranho à capacidade contributiva e que favorece quem tem acesso ao mercado privado de saúde.

Os contribuintes são categorizados de acordo com suas desigualdades, para que sejam submetidos à tratamento fiscal diferenciado é preciso observar o fundamento racional em diferenças reais, que comporte uma justa igualdade, sob o aspecto equitativo; com exclusão de toda discriminação arbitrária, injusta ou hostil contra determinadas pessoas ou categorias de pessoas; a diferença deve respeitar a uniformidade e generalidade do tributo; todos contribuintes na mesma categoria devem ter tratamento idêntico (UCKMAR, 1999).

O princípio da capacidade contributiva institui que os impostos devem ser proporcionalmente graduados de acordo com a capacidade econômica do contribuinte, atentando para vários aspectos, dentre os quais merecem destaque a renda monetária, o patrimônio e o consumo (MACHADO, 1994). O legislador não é livre para desigualar contribuintes com capacidades econômicas equivalentes ou igualar contribuintes com capacidades distintas, exceto quando a

própria natureza do tributo não o permita. A renúncia pelo Estado à receita de determinado tributo é exceção à regra da igualdade na tributação, em favor de indivíduo ou grupo de indivíduos, acarretando redução das receitas.

O princípio da capacidade contributiva está ligado à ideia de tributação de acordo com a aptidão econômica do contribuinte. O art. 145, §1º da CF dispõe que sempre que possível os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte. O IRPF é o exemplo típico de imposto pessoal e progressivo, calibrado para que quem ganha mais, pague mais (tanto em termos absolutos quanto relativos). A dedução de despesas de saúde pode ser vista como uma mitigação da progressividade: contribuintes de alta renda costumam ter também maiores gastos absolutos com saúde, e podem abater integralmente esses gastos, reduzindo significativamente o imposto devido. O mecanismo pode reduzir a carga tributária efetiva de indivíduos ricos que gastam muito com saúde, em comparação com os que gastam menos ou dependem do sistema público, mesmo com renda similar. Sob a ótica da capacidade contributiva, questiona-se se faz sentido reduzir a base tributável de quem tem altos gastos privados voluntários, pois poder arcar com despesas de saúde privada já é em si indicativo de renda disponível. A despesa dedutível deveria ser limitada a evitar tributação de valores despendidos com necessidades básicas de saúde, mas não servir de escudo para redução de imposto de quem opta por serviços de alto padrão.

O argumento em defesa da dedução seria que a saúde é um direito social e um bem meritório, de modo que incentivar gastos privados em saúde aliviaria o Estado e atenderia ao interesse público de população saudável. Sob esse prisma, a renúncia fiscal seria justificável por razões extrafiscais (incentivar comportamentos desejáveis). O que gera um paradoxo: se o Estado abre mão de receita para que o cidadão cuide da saúde por conta própria, faltam recursos para cumprir o dever constitucional de prover saúde a todos. O problema da seletividade por renda: somente os que pagam IR e têm despesa dedutível se beneficiam, os mais pobres (que usam o SUS e não pagam IR) não recebem vantagem, sofrem com um SUS subfinanciado. A dedução irrestrita mostra-se

incompatível com a isonomia e a capacidade contributiva, merecendo revisão para equilibrar a justiça fiscal e a justiça social.

5. INIQUIDADES DO SISTEMA PÚBLICO DE SAÚDE E O IMPACTO NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS

As melhorias das últimas décadas nos índices de desenvolvimento social e na criação do SUS, com base em princípios de solidariedade e universalidade, institucionalizando o acesso universal e igualitário aos serviços de saúde, não impediram que parte da população brasileira sofram com iniquidades de saúde, como o precário sistema de saneamento básico, a restrição de serviços de saúde e de educação de qualidade, o desemprego e a destruição do meio ambiente. A iniquidade subsiste em decorrência de fatores como a desinformação, associada aos diferenciais de escolaridade, ou ainda da deformação em determinadas políticas públicas, com privilégios e discriminação (PIOLA, 2009).

O gasto tributário se consoma por meio de desoneração legal de tributo, acompanhada de renúncia de receita pública, com objetivo de interesse público, o que inclui a dedução dos gastos com saúde e educação, pois consiste em um desvio da estrutura básica do IRPF, para compensar os gastos dos contribuintes com serviços de saúde e educação não atendidos pelo Estado. A renúncia fiscal favorece os serviços privados de saúde em geral e beneficia as operadoras de planos e seguros de saúde, por incentivar o consumo dos seus produtos em detrimento de verbas que deveriam ser alocadas no atendimento do SUS.

A Pesquisa Nacional de Saúde referente ao ano de 2019, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o Ministério da Saúde, com informações sobre domicílios, acesso e utilização dos serviços de saúde, com uma amostra de 108 mil domicílios, demonstrou que 74% do país depende exclusivamente da saúde pública, ou seja, sete em cada dez brasileiros, ou mais de 150 milhões de pessoas, dependem exclusivamente do SUS. E somente 26% da população brasileira possuía planos de saúde médicos privados, estimativas que apontam, segundo a pesquisa, para uma relação direta entre a cor ou raça e nível de instrução e a cobertura de plano de saúde,

destacando-se, nesse sentido, as pessoas brancas ou com ensino superior com as maiores proporções de cobertura e maiores recursos financeiros. (IBGE, 2020). Outro ponto demonstrado na pesquisa é a concentração de usuários dos planos de saúde privados nas regiões centro-oeste (28,9%), sul (32,8%) e sudeste (37,5%), regiões economicamente privilegiadas; em detrimento das regiões norte (14,7%) e nordeste (16,6%). Como exemplo, o estado de São Paulo e o Distrito Federal apresentam as maiores proporções de pessoas com planos médicos particulares, acima da média nacional, com 38,4% e 37,4%, respectivamente; com as menores os estados do Maranhão (5,0%), Roraima (7,4%), Acre (8,3%) e Amapá (8,7%). Números que demonstram o viés regional: os habitantes das regiões e estados mais ricos contam mais com o sistema privado (planos de saúde) e nas regiões mais pobres a maioria depende exclusivamente do SUS.

A utilização dos serviços públicos de saúde é maior onde a disponibilidade de planos privados é menor, os hospitais do SUS em 2019 receberam 64,9% do total de internações no país, regiões norte e nordeste registraram as maiores proporções (77,8% e 76,2%, respectivamente) de pessoas que permaneceram internadas em hospitais públicos; a região sudeste apresentou a menor proporção (56,4%). Em relação ao grau de instrução as diferenças são mais acentuadas, somente 16,1% da população sem instrução ou com ensino fundamental incompleto possuem planos de saúde privado, em contraste com 67,6% dos possuidores de nível superior completo. Dados que demonstram a acentuação das desigualdades socioeconômicas e duas realidades distintas do acesso ao direito à saúde. (IBGE, 2020). Ou seja, educação, renda e acesso à saúde privada caminham juntos, reforçando desigualdades. Dados que revelam um mecanismo perverso: a renúncia fiscal na saúde tende a beneficiar justamente as regiões e grupos sociais que já dispõem de maior acesso a serviços privados, aprofundando o fosso em relação aos grupos que dependem do SUS.

Os recursos tributários que deixam de ser arrecadados – e que poderiam reforçar o orçamento da saúde pública, especialmente em locais de maior necessidade – acabam servindo como subsídio para a manutenção de um padrão elevado de consumo de saúde nas áreas ricas, um efeito de "Robin Hood às

avessas", em que a política tributária retira potencialmente do financiamento do sistema público (que atende principalmente os mais pobres) para privilegiar gastos do setor privado, economicamente já favorecido (SOUZA, 2021). Em carta aberta divulgada em 2020, o Conselho Nacional de Saúde criticou a proposta orçamentária federal para a saúde em 2021, considerando-a incompatível com os custos mínimos e apontando que, atualizados os valores pela inflação, o piso federal do SUS seria equivalente ao de 2017, implicando retirada de cerca de R\$ 60 bilhões em relação ao orçamento de 2020 (CNS, 2020). Essa diminuição de recursos públicos ocorre ao mesmo tempo em que subsídios tributários permanecem elevados, evidenciando prioridades invertidas na alocação de recursos em saúde.

Vale notar que a renúncia do IRPF não afeta apenas a União, mas também os entes subnacionais, dada a forma de distribuição das receitas tributárias. Uma parcela do imposto de renda arrecadado é constitucionalmente transferida via fundos de participação para estados (FPE) e municípios (FPM). Assim, recursos não recolhidos de IRPF representam menos transferências para os demais entes, afetando principalmente estados e municípios de menor renda que dependem mais do FPE/FPM (LINCK, 2023). Em 2018, a renúncia de despesas médicas (então cerca de R\$ 16,8 bilhões) teria canalizado recursos significativos aos Fundos de Participação caso fosse arrecadada, contribuindo para financiar o SUS especialmente nas regiões Norte e Nordeste (LINCK, 2023). Em 2022, o total de renúncia de receita da União na função saúde (incluindo todos os benefícios tributários ligados à saúde, não só IRPF) chegou a aproximadamente R\$ 63,6 bilhões, ao passo que o Orçamento Geral da União executado em ações e serviços públicos de saúde foi de R\$ 144,8 bilhões (LINCK, 2023). Isso significa que as renúncias em saúde alcançaram cerca de 44% do volume de recursos federais aplicados em saúde naquele ano – praticamente reproduzindo, dentro do orçamento da saúde, a mesma lógica de destinar quase metade para gasto privado indireto e a outra metade para gasto público direto.

Outro reflexo das desigualdades e do subfinanciamento do sistema público é o fenômeno da judicialização da saúde. Com frequência crescente,

cidadãos buscam na Justiça acesso a medicamentos, tratamentos ou procedimentos não fornecidos adequadamente pelo SUS (ou não autorizados por planos privados). Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, o número de novos processos judiciais relacionados à saúde são mais de 460 mil ações de saúde iniciadas em 2022, um crescimento de 19% em relação a 2021 (CNJ, 2023). A judicialização representa um sintoma tanto da deficiência de recursos e gestão no SUS quanto de conflitos no setor privado, e acarreta custos adicionais ao Estado – quase um terço dos gastos do Ministério da Saúde com medicamentos de alto custo decorre de demandas judiciais (IPEA, 2022). Em última instância, a judicialização pressiona por mais gasto público emergencial e descoordenado, penalizando gestores e reforçando a necessidade de maior financiamento e racionalidade na saúde pública para reduzir tais litígios.

A análise regional e socioeconômica evidencia que a renúncia fiscal com saúde fortalece o setor privado onde ele já é forte (Sul/Sudeste, classes média e alta) e enfraquece o SUS onde ele é a única opção (Norte/Nordeste, baixa renda). O desenho atual do incentivo aprofunda iniquidades: regiões com menor oferta privada e população mais vulnerável acabam recebendo menos recursos públicos; que contraria os objetivos de equidade e redução de desigualdades regionais previstos na Constituição e na Lei Orgânica da Saúde.

6. A EMENDA CONSTITUCIONAL 109/ 2021 E A CONTRAPARTIDA FISCAL

Em virtude da pandemia do COVID-19 foi proposto o texto-base da PEC Emergencial (PEC 186/2019), permitindo ao governo federal pagar o auxílio emergencial em 2021, fora do teto de gastos do orçamento e do limite de endividamento do governo federal, com limitação a um custo total de R\$ 44 bilhões. Em contrapartida, a proposta sugeriu medidas de contenção fiscal para compensar o aumento de despesas. A PEC foi aprovada em dois turnos no Plenário do Senado, e em 04 de março de 2021, foi encaminhada para a Câmara dos Deputados para análise, ajustes e votações; para transformação em Emenda Constitucional.

No Congresso Nacional em 15 de março de 2021, durante sessão solene remota, senadores e deputados promulgaram a Emenda Constitucional 109/2021⁶. Esta emenda alterou e acrescentou artigos na CF/88; revogou os dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e instituiu regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvinculou parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspendeu condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia do COVID-19.

A EC 109/2021 introduziu e alterou dispositivos constitucionais, com regras fiscais transitórias e determinação de redução de benefícios tributários. O artigo 4º da EC 109/2021 trata do Plano de Redução Gradual de Incentivos e Benefícios Fiscais: estabelece, no caput, que no prazo de até seis meses da promulgação (até setembro de 2021), o Presidente da República deveria encaminhar ao Congresso Nacional o plano de redução gradual dos incentivos e benefícios federais de natureza tributária, para reduzir a renúncia de receita progressivamente, para não ultrapassar 2% do PIB (BRASIL, EC 109/2021, art. 4º, inc. I). Adicionalmente, determinou para o ano de 2021 redução de 10% do total estimado dos benefícios e incentivos tributários vigentes (art. 4º, §1º, inc. I). A EC 109 fixou meta de cortar pela metade os subsídios tributários federais ao longo de 8 anos, trazendo-os para 2% do PIB.

A EC 109 previu que a lei complementar do plano deverá estabelecer critérios e metas para a concessão e avaliação dos incentivos tributários, garantindo transparência e avaliação periódica de seus impactos (art. 4º, §4º). Em suma, explicitar que os benefícios tributários também têm custo fiscal elevado e precisam ser revistos, de modo a criar espaço no orçamento para políticas públicas prioritárias e melhorar a eficiência do gasto.

⁶ Emenda Constitucional 109/2021. Esta emenda alterou a CF/88 nos seus artigos. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169; e os artigos 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescentou os artigos 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/emenda-constitucional-n-109-308527609>. Acesso em: 27 ago. 2021.

O cumprimento da EC 109/2021 exigiu um plano do Executivo, em setembro de 2021, o Presidente da República encaminhou ao Congresso o Plano de Redução Gradual de Incentivos e Benefícios Tributários, acompanhado do PL nº 3.203/2021 (BRASIL, 2021). O plano elaborado pela Receita Federal propunha um corte de R\$ 22,25 bilhões em gastos tributários, sendo R\$ 15 bilhões já no primeiro ano de vigência, com reduções adicionais graduais obtidas principalmente pela não prorrogação de benefícios que tinham data para expirar. O plano não afetou os incentivos à cesta básica, ao Simples, à Zona Franca, ao PROUNI e outros mencionados como exceções na EC 109, permaneceriam fora da meta de 2%. O PL não avançou no Congresso devido a conjuntura política e econômica, havia receios de setores empresariais e profissionais afetados pelos cortes e tramitava no Legislativo a reforma do Imposto de Renda (PL 2.337/2021) que também abordava benefícios. Esse PL da reforma do IR, aprovado na Câmara em 2021, previa alterações como atualização da tabela do IRPF, tributação de dividendos e redução de algumas deduções, mas enfrentou resistência no Senado e acabou arquivado em 2022. Com a mudança de governo em 2023, as prioridades legislativas também mudaram, focando inicialmente na reforma tributária do consumo. Até meados de 2025, a dedução de despesas médicas permanece intocada na legislação, ou seja, segue ilimitada. A meta de 2% do PIB para gastos tributários em geral também não foi alcançada nem formalizada em lei complementar.

Durante a vigência da EC 95/2016 (teto de gastos), Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) foram propostas junto ao Supremo Tribunal Federal questionando os limites impostos ao financiamento de saúde e educação, argumentando violação do direito à saúde. Embora o STF não tenha declarado inválido o teto de gastos, reconheceu a gravidade do subfinanciamento e chegou a determinar que gastos mínimos em saúde fossem cumpridos. Com a revogação parcial do teto em 2022 (EC 126) e a criação de um novo regime fiscal em 2023, o contencioso arrefeceu. A judicialização individual da saúde cresce, levando o CNJ a instituir comitês e fóruns específicos (como o Fórum da Saúde e a ferramenta e-NATJus) para orientar decisões técnicas. Em 2022, o CNJ editou a

Resolução 478/2022 para aprimorar a gestão dos processos de saúde. Não há, entretanto, jurisprudência específica limitando ou questionando a constitucionalidade da dedução de despesas médicas em si – possivelmente porque nenhum contribuinte ingressaria em juízo contra um benefício do qual ele próprio pode usufruir.

No relatório de avaliação de dedução das despesas médicas do IRPF com ano base 2020, do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, realizado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia (SPE/ME)⁷, que aborda primeiro a metodologia e os resultados da projeção de renúncia tributária com dedução de despesas médicas do IRPF até o ano de 2030, com base na projeção demográfica brasileira. Segundo, busca inferir o efeito das deduções de despesas médicas do IRPF sobre a distributividade de renda. Debate ideias com o propósito de eliminar, reduzir ou focalizar esse subsídio no longo prazo; estima a função demanda por serviços públicos e privados de saúde; projeta um cálculo do impacto no orçamento de alterações na política de dedução das despesas médicas no IRPF; e faz uma estimativa de novos usuários no SUS com a perspectiva da migração e saída dos planos privados. Estima que em 10 anos os efeitos preço e demográfico combinados, elevem o gasto tributário com dedução de despesas médicas em 65%, dos R\$16,8 bilhões atuais valores de 2018, para R\$27,8 bilhões. Renúncia que representava parte significativa de recursos não recolhidos pelo IRPF, que seria repassado aos Estados e Municípios por meio dos Fundos de Participação, com relevante papel no financiamento do SUS nas regiões mais pobres.

A projeção se confirmou por dados de 2023, a renúncia com despesas médicas do IRPF alcançou cerca de R\$ 27,9 bilhões ao ano (UNAFISCO, 2024), adiantando o patamar previsto, reforçando a necessidade de implementar um teto ou um redirecionamento nesse benefício. O estudo discutiu modelos de limitar

⁷ Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Relatório de Avaliação. Dedução das Despesas Médicas do IRPF. <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio-de-avaliacao-cmas-2020-deducao-despesas-medicinas>.

ou focalizar a dedução, estimando efeitos no orçamento e no comportamento dos usuários (SPE/ME, 2021). Uma das propostas consideradas foi estabelecer um teto de dedução inversamente progressivo, com valor máximo dedutível que decresça em proporção para quem gasta mais – em linha com o que sugerimos neste artigo.

Como a área da saúde não tem teto para o gasto, a limitação é o rendimento tributável do declarante do IRPF. Diferentemente da área da educação, que tem limite de dedução em R\$3.561,50 por dependente na DIRP. Para definir um teto para a renúncia na área da saúde no longo prazo é necessário aumentar os recursos para o SUS; manter o preço, a qualidade e as condições de cobertura dos planos privados; e reduzir as deduções concentradas nas faixas de renda superiores. A SPE/ME construiu uma Proposta de Teto⁸ com os parâmetros do IBGE, do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (Cetad) e Receita Federal do Brasil (RFB), da Unafisco Nacional, do Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS). No ano-calendário de 2019, o gasto por declarante do IRPF na faixa salarial entre 20 e 30 salários mínimo, foi de R\$10.907,12, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 4,52% para o ano de 2020, chegando a R\$10.435,00. O gasto per capita no SUS em 2019 foi de aproximadamente R\$1.354,59. A sugestão é utilizar como ponto de corte do teto o valor de R\$10.907,12, ajustado pelo gasto no SUS acrescido do IPCA de R\$1.415,78 e chegando ao valor do teto de R\$9.491,34.

Com base nesses números a sugestão técnica foi fixar o teto inicial em torno de R\$ 9.500 anuais por contribuinte, aplicando atualização monetária, calibrando deduções percentuais decrescentes para gastos elevados. Garantir algum benefício para gastos de saúde (alívio para classe média), mas evitando que contribuintes de renda muito alta deduzam valores exorbitantes. A implementação deveria ser gradual, para evitar um “choque” que pudesse levar parte dos usuários a cancelar planos de saúde privados de imediato e migrar em

⁸Ibidem

massa para o SUS. A transição permitiria que o setor privado de saúde se ajustasse e o setor público se preparasse para absorver eventual aumento de demanda.

De acordo com estimativas da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, em 2022 a região Sudeste respondeu por cerca de 46,1% de todos os benefícios tributários federais, devido à alta concentração econômica e de contribuintes na região (CÂMARA, 2021). As regiões Norte e Nordeste, combinadas, receberam menos de 30% dos benefícios, apesar de abrigarem quase metade da população brasileira (CÂMARA, 2021). O subsídio via dedução de saúde reforça uma distorção: mais recursos públicos fluem para as regiões ricas e as regiões pobres recebem menos renúncia (menos contribuintes beneficiados) e deixam de receber recursos via orçamento que foram renunciados.

Em valores absolutos, estimativas atualizadas apontam um crescimento expressivo da renúncia fiscal com saúde nos últimos anos. A evolução aproximada da renúncia fiscal anual com deduções médicas no IRPF de 2010 a 2024, evidenciando uma tendência ascendente, com aceleração recente. Observa-se que após 2017 (R\$ 15,1 bilhões) o gasto tributário continuou subindo, com ligeira redução em 2020 devido à pandemia (menos procedimentos eletivos realizados e renda menor), mas retomada vigorosa a partir de 2021. Projeções e dados preliminares indicam que em 2022 a renúncia ultrapassou R\$ 18 bilhões, e em 2023 pode ter ficado em torno de R\$ 24 bilhões, alcançando cerca de R\$ 27–28 bilhões em 2024, valor este próximo de 0,5% do PIB brasileiro (UNAFISCO, 2024).

A renúncia praticamente dobrou em termos nominais em pouco mais de uma década (de aproximadamente R\$ 10,6 bi em 2010 para aproximadamente R\$ 27–28 bi em 2024). Mesmo considerando a inflação e o crescimento econômico no período, trata-se de um aumento real significativo no peso desse subsídio. Tal crescimento reflete vários fatores: reajustes acima da inflação nos preços de planos de saúde e serviços médicos, ampliação do número de beneficiários de planos de saúde entre 2018 e 2022 (após queda entre 2015-2017, o mercado de planos voltou a crescer e ultrapassou 50 milhões de usuários em 2021-2022), e a própria dinâmica da renda – contribuintes de maior renda tendem

a consumir serviços de saúde de maior valor, especialmente pós-pandemia com a busca reprimida por procedimentos eletivos.

Paralelamente, o orçamento federal do Ministério da Saúde passou por oscilações. Durante a vigência do teto de gastos (EC 95), o piso federal em saúde foi corrigido pela inflação, resultando em queda real dos gastos entre 2017 e 2019 (acumulando cerca de -7% em termos reais nesse triênio) Em 2020, houve gastos extraordinários devido à COVID-19 (aproximadamente R\$ 60 bilhões extras), seguidos de um orçamento de 2021 apertado (reduzido novamente ao piso inflacionado de 2017, conforme criticado pelo CNS). Somente a partir de 2022 e, principalmente, 2023 houve alívio no teto e aumento significativo do orçamento da saúde. A EC 126/2022 e a nova gestão em 2023 elevaram o patamar de alocação: o orçamento federal da saúde cresceu cerca de 30% de 2022 a 2025, passando de R\$ 179,1 bi para R\$ 233,3 bi (IEPS, 2025). Ainda assim, vale lembrar que uma parte desse aumento reflete apenas recomposição de perdas passadas e aumento de despesas obrigatórias (por exemplo, reajustes na tabela SUS, compra de vacinas, etc.), não significando sobra abundante de recursos.

Quando comparamos a proporção do gasto tributário em saúde frente ao gasto público direto, percebemos que a situação segue preocupante. Em 2014 vimos que 25% dos recursos federais de saúde eram renúncia. Em 2017–2018, esse índice subiu para 40%. Em 2022, mesmo com orçamento maior, o gasto tributário em saúde (R\$ 63 bi) equivalia a 44% do gasto federal em ações e serviços de saúde (R\$ 145 bi) (LINCK, 2023). Para 2023 e 2024, com orçamento do SUS em alta, essa proporção pode cair um pouco, mas ainda permanece na casa de 30–35%. Ou seja, de cada R\$ 3 a R\$ 4 que a União efetivamente gasta no SUS, cerca de R\$ 1 adicional é gasto indiretamente via renúncia com saúde privada.

Do ponto de vista do impacto regional, podemos deduzir implicações importantes: as regiões Norte, Nordeste e partes do Centro-Oeste, que dependem fortemente das transferências federais para financiar a saúde (via SUS), acabam prejudicadas, pois a renúncia representa recursos que poderiam compor os repasses. Por exemplo, se a renúncia de IRPF diminuísse, a arrecadação extra de IR seria compartilhada pela União (que destina ao Ministério da Saúde) e pelos

estados/municípios (via FPE/FPM), reforçando a capacidade de gasto especialmente nos estados mais pobres (que têm maiores coeficientes no FPE). Assim, corrigir a distorção da renúncia poderia ter um efeito redistributivo regional benéfico, aumentando financiamento do SUS onde mais precisa. Por enquanto, porém, essa correção não ocorreu, e o cenário atual indica agravamento das disparidades: quem mora em estados como São Paulo, Rio de Janeiro ou Rio Grande do Sul se beneficia mais dos incentivos fiscais e ainda conta com serviços privados subsidiados; já quem mora no Maranhão, no Acre ou no Piauí, além de não ter benefícios fiscais (pois poucos pagam IR lá), depende de um SUS que poderia ser melhor financiado caso houvesse menor renúncia.

Em relação às operadoras de planos de saúde e ao mercado privado, os anos recentes também trouxeram desafios. Houve aumento expressivo de custos médicos (índice VCMH) e uma inflação de planos de saúde bem acima do IPCA geral. As mensalidades subiram, e o número de usuários oscilou: caiu na crise econômica de 2015-2016, voltou a subir até 2022 e manteve-se próximo de 50 milhões de beneficiários em 2023 (ANS, 2023). As operadoras argumentam que a judicialização, a inclusão de coberturas obrigatórias e a alta de custos pressionam suas finanças, o que recai sobre reajustes aos consumidores. Nesse contexto, a dedução fiscal funciona como uma espécie de colchão: alivia o peso do plano no orçamento das famílias de classe média, que podem inclusive receber restituição. Caso a dedução seja limitada no futuro, existe o receio de que alguns consumidores, especialmente da classe média, achem o plano de saúde “menos vantajoso” e optem por deixar o sistema privado, aumentando a procura pelo SUS. Esse risco não é trivial – estudos estimam que uma redução abrupta do subsídio poderia levar milhões de pessoas a migrar para o SUS (SPE/ME, 2021).

Ainda assim, do ponto de vista de política pública, manter indefinidamente um subsídio regressivo por medo de migração não parece a melhor solução. O ideal é equilibrar: reduzir a renúncia de forma paulatina, enquanto se investe no SUS para melhorar a oferta e confiança no público. Com o SUS mais forte, a população teria menos receio de depender dele e o setor privado se ajustaria a um novo patamar de participação. Nesse sentido, as

recomendações da literatura e dos órgãos de controle vão na direção de focalizar o benefício fiscal. Poderia, por exemplo, estabelecer-se um teto anual de dedução por CPF, suficientemente alto para cobrir gastos médios com plano de saúde de um núcleo familiar, mas não tão alto a ponto de abranger cirurgias e tratamentos caríssimos dos mais ricos. Outra alternativa: converter a dedução (que hoje é mais vantajosa para quem está em alíquota alta) em um desconto fixo ou crédito tributário igual para todos contribuintes que tenham plano de saúde, tornando-o menos regressivo. Essas ideias requerem análise cuidadosa de impacto, mas ilustram possibilidades de reforma.

Para corroborar a disparidade atual entre setores público e privado, a cobertura de planos de saúde privados por região do Brasil (dados da PNS 2019, IBGE). A região Sudeste no topo (quase 38% da população com plano), seguido por Sul (33%) e Centro-Oeste (29%), enquanto Norte e Nordeste estão abaixo de 17%. Essa situação pouco se alterou até 2023; embora com variações marginais, as regiões Norte/Nordeste continuam com baixíssima cobertura privada, e Sudeste/Sul com as mais altas. Isso reforça que as renúncias fiscais em saúde beneficiam desproporcionalmente Sudeste/Sul, porque é lá que estão os usuários de planos e os contribuintes de IR em maior número. Enquanto isso, Norte/Nordeste dependem quase inteiramente do SUS – que poderia ser fortalecido caso parte dessas renúncias fosse revertida em receita pública. Essa é uma discussão de equidade regional e justiça federativa: os estados mais ricos se beneficiam duplamente (menos arrecadação sai dali por dedução e mais serviços privados consumidos), enquanto os pobres ficam com menos transferência.

Em síntese, a atualização dos dados pós-2020 confirma a necessidade apontada no estudo original: a renúncia fiscal na saúde tem crescido e continua a ampliar iniquidades. A EC 109/2021 trouxe um marco legal para reverter essa trajetória, mas sua efetivação depende de vontade política. No momento, o país volta a investir mais no SUS, corrigindo parte do estrago do teto de gastos, mas convive com pressões orçamentárias e expectativas de equilíbrio fiscal. Reduzir subsídios tributários ineficientes é uma estratégia necessária para abrir espaço

fiscal – e o gasto tributário com saúde privada desponta como candidato, pela sua magnitude e perfil regressivo.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Posto que a dedução das despesas com saúde do Imposto de Renda é atualmente ilimitada e promove a diminuição do imposto devido (ou o aumento da restituição), conclui-se que essa dedução se tornou o maior subsídio governamental no setor de saúde. O benefício fiscal instituído por meio da dedução de despesas médicas na base tributável do IRPF concentra-se nos contribuintes de maior nível de renda e é majoritariamente destinado a subsidiar o pagamento de planos e serviços de saúde privados. Na prática, a renúncia fiscal favorece os serviços privados de saúde, beneficiando sobretudo as operadoras de planos e seguros de saúde, ao incentivar o consumo de seus produtos, em detrimento de verbas que poderiam (e constitucionalmente deveriam) ser alocadas no atendimento do SUS.

Verificamos que a renúncia fiscal amplia as iniquidades do sistema de saúde nacional, piorando a distribuição do gasto público em desfavor dos estratos socioeconômicos inferiores e intermediários. A análise regional evidenciou diferenças marcantes: regiões com menor renda e cobertura privada (Norte, Nordeste) acabam prejudicadas pela perda de recursos que subsidiam contribuintes de regiões mais ricas (Sudeste, Sul). Em outras palavras, a política atual contribui para realidades distintas de acesso ao direito à saúde, reforçando desigualdades regionais e sociais – o oposto do objetivo de universalidade e equidade do SUS. Some-se a isso outros fatores estruturais de desigualdade, como o precário saneamento básico em áreas pobres, a distribuição desigual de profissionais de saúde e a concentração de oferta de serviços de alta complexidade no Sul/Sudeste. A renúncia fiscal, ao invés de atuar para corrigir essas distorções, acaba por agravá-las, funcionando como um mecanismo de transferência implícita de recursos públicos para o setor privado já estabelecido.

A Emenda Constitucional 109/2021, promulgada em resposta à crise fiscal agravada pela pandemia, reconheceu a necessidade de reduzir gradualmente

os benefícios e incentivos tributários. Embora não tenha citado explicitamente cada benefício, incluiu implicitamente a dedução de saúde como um dos itens a serem revistos, ao estabelecer o teto global de 2% do PIB para gastos tributários. Todavia, até a conclusão deste estudo, a aplicação efetiva dessa diretriz não se concretizou – o plano de redução aguarda aprovação legislativa e, no interregno, os gastos tributários inclusive cresceram em certos aspectos. Persistem, portanto, desafios políticos e sociais para implementar qualquer mudança na dedução de saúde: trata-se de um benefício arraigado e popular entre a classe média, e mudanças abruptas podem gerar resistência e efeitos colaterais (como migração em massa para o SUS).

Nesse sentido, reforçamos a proposta de reformulação gradual e progressiva da dedução. A implementação de um teto para dedução fiscal de gastos com saúde privada, aplicado de forma escalonada, pode equilibrar a necessidade de ajuste com a proteção aos usuários. Uma tabela progressiva inversa – onde deduções sejam percentualmente menores para gastos mais elevados – seria uma solução inovadora alinhada à justiça fiscal: contribuintes de poder aquisitivo e gastos mais altos teriam redução proporcional do benefício, enquanto contribuintes de faixa média ou baixa (dentro do universo dos que pagam IR) manteriam parte maior da dedução. Isso privilegiaria os segmentos intermediários e inferiores com acesso à saúde privada, aliviando o peso para esses grupos e desestimulando, ao mesmo tempo, o consumo supérfluo ou de luxo subsidiado pelo Estado.

Tal mudança deveria vir acompanhada do reforço ao orçamento do SUS com a economia gerada. Assim, os recursos recuperados pela redução da renúncia fiscal poderiam ser direcionados a expandir e melhorar os serviços públicos de saúde, especialmente nas regiões mais carentes. Dessa forma, compensar-se-ia a eventual maior demanda no SUS e cumpriria o objetivo final: reduzir desigualdades e aprimorar a equidade no sistema de saúde brasileiro.

Concluimos, portanto, que a manutenção do modelo atual de dedução irrestrita de gastos de saúde no IRPF é insustentável e injusta sob a perspectiva do interesse público. Ao atualizar os dados até 2025, fica claro que os problemas

identificados persistem ou se agravaram: a renúncia fiscal aumentou em valor, o SUS permanece subfinanciado frente às necessidades (ainda que com orçamento crescente em 2023-2025, há muito a recuperar), e as disparidades regionais e sociais continuam evidentes. Para avançar rumo a um sistema de saúde verdadeiramente universal e igualitário, é imperativo revisar os incentivos tributários que hoje atuam em sentido contrário. A gradual imposição de limites à dedução de despesas médicas – realizada de forma planejada, transparente e com diálogo entre governo, usuários e operadoras – pode redirecionar recursos significativos ao SUS sem comprometer a estabilidade do setor privado. Trata-se de virar o "Robin Hood às avessas" ao contrário: cessar de tirar dos pobres para dar aos ricos, e começar a usar os recursos de maneira redistributiva, tirando dos privilegiados para fortalecer o atendimento de quem mais precisa. Somente assim o Brasil poderá honrar o mandamento constitucional da saúde como direito de todos e dever do Estado, diminuindo iniquidades históricas e garantindo que o financiamento em saúde seja alocado com justiça e eficiência.

8. REFERÊNCIAS

AMARO, L. **Direito Tributário Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Acrescenta e altera dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, institui regras fiscais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 15 mar. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. **Secretaria-Geral da Presidência da República**. Presidente encaminha ao Congresso Plano de Redução Gradual de Incentivos e Benefícios Fiscais. Brasília, 16 set. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2021/setembro/presidente-encaminha-ao-congresso-plano-de-reducao-gradual-de-incentivos-e-beneficios-fiscais>. Acesso em: 20 set. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Nota Técnica Conjunta nº 5/2021 – Subsídios à apreciação do PLOA 2022**. Brasília: Consultorias de Orçamento, 2021. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da)

[uniao/estudos/2021/subsidios-a-apreciacao-do-projeto-de-lei-orcamentaria-ploa-para-2022](#). Acesso em: 20 set. 2025.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Painel de Estatísticas Processuais de Direito da Saúde**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/health>. Acesso em: 20 set. 2025.

CNS – Conselho Nacional de Saúde. **Carta aberta sobre o financiamento das ações e serviços públicos de saúde para 2021**. Brasília: CNS, 2020. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1227-cns-divulga-carta-aberta-sobre-orcamento-da-saude-2021>. Acesso em: 20 set. 2025.

DOM STRATEGIC PARTNERS. **A contrapartida do setor filantrópico para o Brasil**. Brasil: Fonif, 2016. Disponível em: http://fonif.org.br/wp-content/uploads/2016/10/PESQUISA_FONIF_FINAL-1.pdf. Acesso em: 20 set. 2025.

HABER NETO, M. **Normas tributárias indutoras e iniquidades no financiamento da saúde pública – Análise da redução da base de cálculo do imposto sobre a renda para gastos com saúde privada**. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDDE, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, set. 2013/fev. 2014, p. 31–42.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Saúde 2019: Informações sobre domicílios, acesso e utilização dos serviços de saúde – Brasil, grandes regiões e unidades da federação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. 85 p. ISBN 978-65-87201-18-4.

IEPS – Instituto de Estudos para Políticas de Saúde. **Nota Técnica n. 38: O Orçamento do SUS para 2025 – O que podemos esperar?** São Paulo: IEPS, 2025. Disponível em: <https://ieps.org.br/publicacoes/nota-tecnica-38-o-orcamento-do-sus-para-2025/>. Acesso em: 20 set. 2025.

LINCK, A. K. B.; WEISS, M.; ÁVILA, R. **Renúncia de receita em saúde no Brasil: quem se beneficia**. Porto Alegre: UFRGS/NAPE, 2023. (Carta de Conjuntura). Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/258628>. Acesso em: 20 set. 2025.

MACHADO, H. B. **Os Princípios Jurídicos da Tributação da Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

MARTELLO, A. **Menos de 15% dos brasileiros declaram Imposto de Renda**. Globo.com, G1, Economia, 16 abr. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/imposto-de->

renda/2014/noticia/2014/04/menos-de-15-dos-brasileiros-declaram-imposto-de-renda.html. Acesso em: 20 set. 2025.

MENDES, A. **Tempos turbulentos da saúde pública brasileira: os impasses do financiamento no capitalismo financeirizado**. São Paulo: Hucitec, 2012.

MENDES, A.; WEILLER, J. A. B. **Renúncia fiscal (gasto tributário) em saúde: repercussões sobre o financiamento do SUS**. Revista Saúde em Debate, v. 39, n. 105, p. 491–505, abr./jun. 2015.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Boletim Mensal sobre os Subsídios da União – Deduções do IRPF de Despesas Médicas**. Ed. 9. Brasília: Secap/ME, jul. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-subsidios-uniao/2019/09.pdf>. Acesso em: 20 set. 2025.

OCKÉ-REIS, J. R.; GAMA, C. A. P. **Renúncias tributárias da União e financiamento do Sistema Único de Saúde: implicações para a universalidade**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 21, n. 5, p. 1491–1500, 2016.

OCKÉ-REIS, C. O.; GAMA, F. N. D. A. **Radiografia do gasto tributário em saúde: 2003–2013**. Nota Técnica IPEA/DIEST, n. 19, 2016.

PENHA, J. R. B. **Imposto de Renda da Pessoa Física**. São Paulo: MP, 2010. p. 1983.

PIOLA, S. F. **Saúde no Brasil: algumas questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS)**. Brasília: CEPAL, 2009. (Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

SANTOS, N. R. **SUS, política pública de Estado: seu desenvolvimento instituído e instituinte e a busca de saídas**. Revista Ciência & Saúde Coletiva, v. 18, n. 1, p. 273–280, 2013.

SOUZA, P. **Robin Hood às avessas: renúncia fiscal na saúde tira dos pobres para dar aos ricos**. Revista Eletrônica de Política e Gestão Públicas, v. 7, n. 1, p. 160–178, 2021.

TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 10. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 339.

UCKMAR, V. **Princípios Comuns de Direito Constitucional Tributário**. Tradução e notas ao Direito brasileiro de Marco Aurélio Greco. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

UNAFISCO NACIONAL. **Nota Técnica n.º 18/2020: Considerações sobre as deduções de despesas médicas no Imposto de Renda da Pessoa Física**. Brasília: Unafisco, 2020. Disponível em: <https://unafisconacional.org.br/nota-tecnica-unafisco-no-18-2020/>. Acesso em: 20 set. 2025.

UNAFISCO NACIONAL. **Nota Técnica n.º 32/2024: Privilegiômetro Tributário – Avaliação dos Gastos Tributários no Brasil**. Brasília: Unafisco, 2024. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/06/FINAL.Nota-Tecnica-Privilegiometro-2024-100624.pdf>. Acesso em: 20 set. 2025.

A SUBSIDIARIEDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: A SOCIALIZAÇÃO DOS CUSTOS E O PAPEL DOS FILHOS NÃO COABITANTES NA PROTEÇÃO DO IDOSO

*The subsidiarity of social assistance: the socialization of costs and the role of non-cohabiting
children in the protection of the elderly*

Adson Romário Rodrigues Santos¹

Zélia Luiza Pierdoná²

André Studart Leitão³

DOI: <https://doi.org/10.62140/ASZPAL226>

RESUMO

O artigo analisa a sustentabilidade da Assistência Social brasileira frente ao envelhecimento populacional e à crescente demanda por benefícios, especialmente o Benefício de Prestação Continuada. Argumenta que a limitação do conceito de família segundo o critério de coabitação, prevista no § 1º do art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), desconsidera o dever constitucional de amparo dos filhos maiores não coabitantes, violando o princípio da solidariedade familiar e comprometendo o caráter subsidiário da Assistência Social. A pesquisa, de natureza bibliográfica e abordagem qualitativo-dedutiva, sustenta que a aferição da capacidade financeira dos filhos maiores não coabitantes deve ser integrada à análise de concessão do benefício assistencial de prestação continuada, garantindo maior justiça distributiva e eficiência na

¹ Mestrando em Direito pelo Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS). Bolsista CAPES e TJCE. Especialista em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá. Membro do Grupo de Pesquisa/CNPq “O sistema de seguridade social”. Professor no curso de graduação em Direito da FBUi. Servidor Público no Poder Judiciário Cearense. E-mail: adson.santos@prof.fbuni.edu.br. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8819081911442376>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-7649-6091>.

² Doutora e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Realizou estágio de pós-doutorado na Universidade Complutense de Madrid. Professora da graduação, do mestrado e doutorado da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Coordenadora do Grupo de Pesquisa/CNPq “O sistema de seguridade social”. <http://lattes.cnpq.br/8677991232786928>. E-mail: zelia.pierdona@mackenzie.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3162-1614>.

³ Doutor e Mestre em Direito (PUC-SP). Pós-doutor em Direito (Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade de Fortaleza e Mediterranean International Centre for Human Rights Research). Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito da Unichristus. Professor no curso de graduação em Direito da FBUi. Colíder do grupo de pesquisa CNPQ “Sistema de Seguridade Social”. Procurador Federal. E-mail: andrestudart@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9681-943X>

alocação de recursos públicos. O trabalho também examina a oscilação jurisprudencial entre a Turma Nacional de Uniformização (Tema 122) e o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (IRDR nº 12), evidenciando a necessidade de uniformização interpretativa que preserve o equilíbrio entre deveres familiares e responsabilidade estatal. Conclui que a consideração do dever filial não representa retrocesso, mas uma medida indispensável à sustentabilidade do sistema assistencial.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Social. Subsidiariedade. Solidariedade Familiar. Benefício de Prestação Continuada. Idoso.

ABSTRACT

The article analyzes the sustainability of Brazil's social assistance system in the face of population aging and the increasing demand for benefits, particularly the Continuous Cash Benefit. It argues that the limitation of the family concept based on cohabitation, as defined in § 1º of Article 20 of the Organic Law of Social Assistance (LOAS), disregards the constitutional duty of adult children who do not live with their elderly parents, violating the principle of family solidarity and undermining the subsidiary nature of Social Assistance. Using a bibliographic and qualitative-deductive approach, the study maintains that assessing the financial capacity of non-cohabiting adult children should be integrated into the eligibility analysis for the BPC, ensuring greater distributive justice and efficiency in the allocation of public resources. The paper also examines the oscillation in case law between the Turma Nacional de Uniformização (Tema 122) and the Tribunal Regional Federal da 4ª Região (IRDR nº 12), highlighting the need for interpretive uniformity that balances family duties and state responsibility. It concludes that considering the filial duty does not represent a regression but an essential measure for the sustainability of the social assistance system.

KEYWORDS: Social Assistance. Subsidiarity. Family Solidarity. Continuous Cash Benefit. Elderly.

1. INTRODUÇÃO

O envelhecimento acelerado da população brasileira pressiona o arranjo de proteção social e traz novos desafios de alocação de recursos. Entre 2000 e 2023, a proporção de pessoas com 60 anos ou mais passou de 8,7% para 15,6%, segundo o IBGE⁴, o que exige revisar critérios de elegibilidade e

⁴ Levantamento disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41056-populacao-do-pais-vai-parar-de-crescer-em-2041>. Acesso em: 4 mar. 2025.

responsabilidades no cuidado intergeracional. Adicionalmente, conforme dados extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal⁵, as despesas com Assistência Social à Pessoa Idosa foram de R\$ 29,9 bilhões em 2021 e alcançaram R\$ 43,7 bilhões em 2024, variação de aproximadamente 46,2%. Esses números sinalizam a necessidade de atenção à sustentabilidade da Assistência Social: com mais pessoas tornando-se idosas, a tendência é de maior gasto público com políticas e benefícios assistenciais.

Nesse contexto, ganha relevo o fenômeno denominado abandono afetivo inverso, situação na qual os filhos maiores que, a despeito de possuírem capacidade financeira, se omitem quanto ao dever de amparo aos pais idosos carentes, que, privados de meios de autossustento, recorrem ao benefício assistencial de prestação continuada.

Essa dinâmica, potencializada por uma interpretação restritiva do art. 20, § 1º, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que limita a análise de renda ao núcleo familiar coabitante, entra em conflito com o mandamento constitucional da solidariedade familiar e vulnera a sustentabilidade do sistema assistencial, desviando recursos públicos que poderiam atender a indivíduos sem qualquer rede de apoio familiar ou a outras demandas igualmente relevantes.

Fixada a hipótese, o presente artigo tem como objetivos: a) demonstrar o modelo constitucional de responsabilidade compartilhada no cuidado com os idosos, com ênfase no dever filial; b) analisar o desacerto da LOAS ao excluir filhos maiores não coabitantes da análise de capacidade familiar para fins de elegibilidade ao BPC; c) sustentar que a consideração da capacidade familiar ampliada, por meio de uma interpretação sistêmica que prestigia a Constituição, não configura a adoção de um modelo de mínimo, mas sim a correta aplicação do princípio da subsidiariedade; e, d) mapear a oscilante abordagem jurisprudencial sobre a matéria, culminando na análise da divergência entre a Turma Nacional de

⁵ Dados disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal, seção Despesas. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/despesas>. Para consultar, selecione o ano no filtro lateral direito.

Uniformização no Tema nº 122 e o Tribunal Regional Federal da 4ª Região no IRDR nº 12.

Para alcançar tais objetivos, será utilizada a pesquisa bibliográfica, de natureza explicativa e descritiva. Serão analisadas fontes como doutrina especializada, artigos científicos, legislação pertinente e decisões judiciais. O método de abordagem adotado será o qualitativo-dedutivo, partindo-se da análise do arcabouço normativo e jurisprudencial para investigar a problemática exposta e sustentar a hipótese da necessidade de uma interpretação constitucionalmente adequada da LOAS.

Argumentar-se-á que a aferição da capacidade financeira dos filhos maiores não coabitantes deve ser integrada à análise de concessão do benefício assistencial de prestação continuada, em observância ao princípio da subsidiariedade, como medida indispensável para garantir a sustentabilidade do sistema assistencial.

Este trabalho contribui ao oferecer um exame da tensão normativa e jurisprudencial existente, propondo uma interpretação que harmonize a legislação infraconstitucional com os ditames constitucionais da solidariedade familiar e da distributividade dos benefícios, visando a uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos destinados à proteção dos idosos vulnerabilizados.

2. A RESPONSABILIDADE COMPARTILHADA NO CUIDADO COM IDOSOS

Nos países mais desenvolvidos, a partir dos anos 70, políticas sociais para idosos foram implementadas em um ambiente de crescimento econômico, o que viabilizou a criação de redes robustas de amparo social, destinadas a promover a integração e a independência dos idosos. Por outro lado, o Brasil e outras nações em desenvolvimento lidam com o envelhecimento em meio a crises econômicas e fiscais, uma situação que restringe o fortalecimento dos sistemas de proteção social e exacerba um leque de questões sociais pendentes de solução (Camaraño; Pasinato, 2004).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no Relatório do Desenvolvimento Humano de 2014, aborda especificamente a conexão entre o processo de envelhecimento populacional e as questões da pobreza e da exclusão social:

A pobreza e a exclusão social são problemas intrínsecos do envelhecimento, especialmente porque cerca de 80 por cento da população idosa mundial não se beneficia de uma pensão e depende do trabalho e da família para obter rendimento. À medida que envelhecem, as pessoas tornam-se em geral mais vulneráveis do ponto de vista físico, mental e económico. A pobreza na terceira idade é, com mais frequência, crónica, uma vez que a falta de oportunidades económicas e de segurança nas fases iniciais da vida transforma-se em vulnerabilidade na velhice. As desvantagens acumuladas durante a juventude implicam igualmente a transferência da pobreza de uma geração para outra (PNUD, 2014, p. 70-71).

A abordagem jurídica da questão do envelhecimento no Brasil teve um desenvolvimento tardio. Antes da Constituição de 1934, a proteção aos idosos não era uma preocupação central do Estado, ficando a cargo principalmente de instituições filantrópicas. Essa ausência de um olhar mais amplo sobre os direitos fundamentais dos idosos nas primeiras constituições brasileiras pode ser atribuída, em parte, às severas condições de vida da época, que resultavam em uma baixa expectativa de vida para a maioria da população, tornando o envelhecimento uma realidade para poucos.

Um avanço significativo ocorreu com a Constituição Federal de 1988, que introduziu um catálogo de direitos voltados à população idosa, embora ainda não tenha estabelecido um critério etário específico para definir quem seria considerado idoso para fins legais. Essa lacuna foi preenchida pela legislação infraconstitucional subsequente. Primeiramente, a Lei nº 8.842/1994, que instituiu a Política Nacional do Idoso (PNI), definiu legalmente como idosa a pessoa com 60 anos ou mais. Posteriormente, esse marco etário foi ratificado e consolidado pela Lei nº 10.741/2003, conhecida como Estatuto da Pessoa Idosa, que passou a regular de forma abrangente os direitos assegurados a todos com idade igual ou superior a 60 anos.

Registre-se que a definição de idoso no Brasil, embora parta dos 60 anos, não é uniforme em todas as políticas públicas. O acesso a benefícios como o assistencial do idoso hipossuficiente e a gratuidade no transporte urbano, garantida pela Constituição Federal, exige 65 anos. Mesmo a aposentadoria previdenciária urbana por idade possui critérios etários próprios (62 para mulheres, 65 para homens), ilustrando a aplicação de diferentes marcos etários dependendo do direito em questão.

Nota-se que o grupo dos idosos, definido a partir dos 60 anos, abrange um período de vida extenso, com uma duração média superior a duas décadas. Essa amplitude temporal significa que o grupo inclui pessoas em fases muito distintas (sexagenários, septuagenários, octogenários, nonagenários), resultando em uma considerável heterogeneidade interna, que se reflete em demandas protetivas igualmente distintas. Por essa razão, Neri adverte que “o velho brasileiro não existe. Existem várias realidades de velhice referenciadas a diferentes condições de qualidade de vida individual e social” (1993, p. 39).

A Constituição Federal de 1988, em seu Título VIII, que trata da ordem social, reserva o Capítulo VII para abordar questões relativas à família, à criança, ao adolescente e ao idoso. Para a análise proposta neste trabalho, os artigos 229 e 230, contidos nesse capítulo, são particularmente pertinentes.

Art. 229. Os pais têm o dever de assistir, criar e educar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

§ 2º Aos maiores de sessenta e cinco anos é garantida a gratuidade dos transportes coletivos urbanos.

Uma análise dos dispositivos transcritos revela que a responsabilidade pela proteção dos idosos não recai exclusivamente sobre o Estado. Ao contrário, eles atribuem um papel significativo à família, estabelecendo a obrigação para os filhos maiores de proverem auxílio e suporte aos pais quando estes enfrentam a velhice em condições de necessidade financeira ou problemas de saúde.

Esse entendimento decorre da aplicação do princípio da solidariedade familiar, que representa “um vínculo que compele à oferta de ajuda ao outro e a todos” (Gama, 2008, p. 74). Baseado em sentimentos como afeto e respeito, entende-se que estes “são vetores que indicam o dever de cooperação mútua entre os membros da família e entre os parentes, para fins de assistência imaterial (afeto) e material (alimentos, educação, lazer)” (Lisboa, 2002, p. 54). Consequentemente, o cuidado e a assistência passam a ser considerados valores jurídicos cogentes nas normas que visam a proteger idosos vulnerabilizados.

No senso comum, persiste uma forte tendência em atribuir ao Estado a responsabilidade exclusiva pelo cuidado e proteção das pessoas idosas. Tal percepção, não raro, obscurece ou minimiza o papel fundamental que a família, por princípio e por lei, deveria desempenhar nesse amparo. Ignora-se que a legislação brasileira, refletindo um valor social, estabelece a solidariedade familiar como um pilar essencial, compartilhando o dever de assistência entre o poder público, a sociedade, a família e, de forma proeminente, os filhos maiores.

Essa perspectiva equivocada sobre a distribuição de responsabilidades acarreta repercussões significativas no que tange à sustentabilidade dos sistemas de proteção social. Observa-se um cenário, no qual os idosos, cujos descendentes dispõem de plenas condições financeiras para prover-lhes suporte, tornam-se exclusivamente dependentes de prestações assistenciais estatais para seu sustento.

A dependência exclusiva do Estado, quando o apoio familiar seria viável, não apenas onera sobremaneira os recursos públicos, subtraindo-os de outras demandas sociais igualmente relevantes e urgentes, como também levanta questões éticas sobre o cumprimento do dever familiar e a manutenção dos laços de cuidado intergeracional.

3. O DESACERTO NO SISTEMA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O ordenamento jurídico brasileiro, notadamente por meio do artigo 203, inciso V, da Constituição Federal e da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), instituiu o benefício assistencial de prestação continuada (BPC-LOAS). Este consiste em uma prestação pecuniária mensal, no valor de um salário

mínimo, destinada a pessoas com deficiência e a idosos que demonstrem a impossibilidade de prover a própria subsistência ou de tê-la provida por seu núcleo familiar.

Relativamente ao referido benefício, a Lei Orgânica da Assistência Social dispõe que:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.
§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

A composição familiar possui importância particular na identificação de determinado idoso como miserável, pois é a partir da identificação dos seus componentes que se afere a renda *per capita*. A delimitação estabelecida no artigo 20, § 1º da LOAS exclui da análise de renda familiar os filhos maiores que, embora possam deter capacidade financeira, não residem sob o mesmo teto que o idoso requerente.

A opção legislativa em questão tem como propósito evitar tentativas de manipulação na composição do grupo familiar. Caso não houvesse esse cuidado, o interessado poderia, de forma deliberada, incluir parentes distantes com a finalidade de reduzir artificialmente a renda *per capita* e, assim, enquadrar-se indevidamente na condição de miserabilidade. Trata-se, portanto, de uma medida necessária para preservar a finalidade do critério e impedir distorções no acesso aos benefícios.

Porém, ao desconsiderar a capacidade econômica dos filhos maiores não coabitantes, a norma permite, em tese, que idosos, com descendentes financeiramente aptos a prover-lhes o sustento, recorram ao BPC-LOAS e, por conseguinte, colide com o caráter eminentemente subsidiário da assistência social, que pressupõe a intervenção estatal apenas diante da incapacidade primária da rede familiar de providenciar o amparo necessário.

Verifica-se, nesse ponto, um lapso do legislador, que ao buscar evitar a manipulação da composição do grupo familiar, olvidou-se do dever de amparo dos filhos maiores não coabitantes. Importa destacar que essas duas perspectivas não são excludentes entre si. É plenamente viável a preservação do § 1º do artigo 20 da LOAS, desde que a renda *per capita* do grupo familiar não seja utilizada como critério exclusivo para a caracterização da condição de miserabilidade.

O dever de prestar alimentos não se esgota quando o parente passa a residir em local independente, ainda que tenha constituído nova família. Esse fator, quando muito, pesará sobre a avaliação da possibilidade de que seja impelido a cumprir a obrigação alimentar, mas não autoriza a exclusão a priori de um dever que vigora por toda a existência do indivíduo, porque decorrente do parentesco. Percebe-se, assim, uma quebra na harmonia sistêmica entre a regulação assistencial pública-estatal e a civil-familiar, já que, embora sejam compelidos a prestar alimentos segundo a regulação civil da matéria, os parentes que não vivam sob o mesmo teto que o requerente são afastados da averiguação de renda e miserabilidade que precede a deliberação sobre a concessão do benefício assistencial de prestação continuada (Ajouz, 2012, p. 144).

Além disso, a referida delimitação familiar, estabelecida pela LOAS, entra em aparente conflito normativo com a preceito do artigo 229 da Constituição Federal. Este dispositivo constitucional consagra o dever de solidariedade, impondo aos filhos maiores a obrigação de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade. O mandamento constitucional não estabelece a coabitação como condição para a exigibilidade desse dever, impondo uma responsabilidade familiar mais ampla do que a considerada para fins de elegibilidade adotada pela Lei Orgânica da Assistência Social.

Dessa forma, a exclusão dos filhos maiores não coabitantes da análise de capacidade financeira familiar para o gozo do BPC-LOAS, embora possa simplificar a aferição da vulnerabilidade sob a ótica da coabitação, ignora uma fonte potencial de sustento primária prevista no texto constitucional.

Poder-se-ia argumentar, *a contrario sensu*, que a consideração da capacidade econômica de filhos maiores não coabitantes para fins de BPC-LOAS poderia expor o idoso a maior vulnerabilidade. O referido raciocínio se apoia na ideia de eventuais conflitos familiares decorrentes da exigência de auxílio ou na morosidade de um processo que buscasse aferir essa capacidade externa ao núcleo coabitante, postulando-se, então, que a garantia do mínimo existencial deveria

recair exclusivamente sobre o Estado, de forma imediata, uma vez preenchidos os requisitos literais do § 1º do art. 20 da LOAS.

Todavia, essa perspectiva pretere um aspecto fundamental: a sustentabilidade do próprio sistema de assistência social. A intervenção estatal, conforme preconiza o princípio da subsidiariedade, deve ocorrer quando a rede primária de proteção – a família – demonstra efetiva incapacidade. Desprezar a potencial capacidade financeira de descendentes diretos, ainda que não coabitantes, sob o pretexto de uma proteção imediata ao idoso, corrói as bases financeiras do sistema assistencial a longo prazo. A aplicação irrestrita do critério de coabitação acarreta um dispêndio insustentável de recursos públicos, beneficiando indivíduos cuja necessidade poderia ser suprida pela esfera familiar, em detrimento daqueles que efetivamente dependem exclusivamente do amparo estatal.

Nesse sentido, a salvaguarda da sustentabilidade do BPC-LOAS, alcançada pelo respeito à sua natureza subsidiária e pela consideração da solidariedade familiar, é, em última análise, o que garante a continuidade do amparo estatal para as gerações presentes e futuras de idosos que verdadeiramente dele necessitem. A interpretação proposta no presente trabalho busca harmonizar a LOAS com a Constituição. Portanto, não vulnerabiliza, mas fortalece a proteção social.

4. O CARÁTER SUBSIDIÁRIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A ciência econômica parte do pressuposto fundamental da escassez, que se refere à disponibilidade limitada de bens e recursos em contraste com as necessidades humanas, consideradas virtualmente ilimitadas. Em decorrência disso, a eficiência torna-se um objetivo inafastável, uma vez que é preciso otimizar o uso dos recursos públicos finitos para gerar a maior quantidade possível de bens e serviços.

[...] a escassez de recursos e o custo dos direitos não são limites fáticos apenas para os direitos sociais, eles podem aparecer em qualquer obrigação de fazer ou de dar do Estado. Pode-se afirmar que mesmo os chamados direitos de primeira geração, tradicionalmente conhecidos como direitos negativos, por demandarem uma não intervenção estatal, na realidade também

dependem de prestações estatais, do estabelecimento de instituições e de dispêndio de dinheiro público (Wang, 2008, p. 541).

Contrariando a perigosa e equivocada crença popular, de que "dinheiro público é dinheiro de ninguém", a realidade é que essas verbas provêm do esforço coletivo da sociedade, principalmente via tributação, e são, por natureza, finitas e escassas. Por essa razão, sua administração exige responsabilidade e planejamento, assim como ocorre com qualquer outro recurso limitado.

Las finanzas públicas constituyen una ciencia ética porque nos obligan a llevar cuentas públicamente de los sacrificios que como comunidad decidimos hacer y a explicar a qué estamos dispuestos a renunciar para alcanzar metas más importantes. Para poder comprender cómo un régimen de derechos estructura y gobierna el comportamiento real, la teoría de los derechos debería contemplar esa realidad. Los tribunales que deciden sobre la exigibilidad de los derechos razonarán de manera más inteligente y más transparente si reconocen con toda honestidad que los costos afectan el alcance, la intensidad y la consistencia de la exigibilidad de los derechos. Y la teoría de los derechos sería más realista si examinara sin ambages la competencia por los recursos escasos que necesariamente se produce entre los distintos derechos básicos, y también entre esos mismos derechos básicos y otros valores sociales (Holmes; Sunstein, 2011, p. 120).

Segundo essa perspectiva de otimização dos recursos, o princípio da subsidiariedade organiza a divisão de deveres entre o Estado, os grupos sociais e o indivíduo. Isso significa que a sociedade e os indivíduos possuem responsabilidades próprias que devem assumir quando capazes, não sendo função primordial do Estado executar tarefas que podem ser realizadas por outras esferas. “Entende-se que quando alguma tarefa pode ser cumprida pelo homem ou pelos grupos sociais, bem como pelo Estado, deve-se dar preferências aos primeiros” (Baracho, 1995, p. 51).

O princípio de subsidiariedade visa suprir a iniciativa privada impotente ou ineficaz, mediante a ação do Estado, propiciando a sociedade resultados benéficos. Ele equilibra a liberdade, detém o intervencionismo estatal indevido, em áreas próprias da sociedade, possibilitando ao Estado ajudar, promover, coordenar, controlar e suprir as atividades do pluralismo social (Baracho, 1995, p. 51-52).

O dever do Estado no âmbito da seguridade social deve concentrar-se na garantia das condições mínimas para uma existência digna, assegurando a

cobertura básica àqueles que não conseguem prover, por si mesmos, sua subsistência. Quando se trata de necessidades que ultrapassam esse patamar mínimo, a atuação do Estado deve se limitar ao estímulo e ao incentivo, sem interferência direta.

Essa lógica dialoga com o princípio da subsidiariedade, segundo o qual a responsabilidade primária pela satisfação das necessidades vitais recai sobre o próprio indivíduo e sua rede de apoio. A intervenção estatal, nesse contexto, ocorre de maneira complementar, apenas quando for evidente a incapacidade do cidadão em suprir seu sustento de forma autônoma. Dessa maneira, o sistema de seguridade social não só preserva a dignidade da pessoa humana, como também fortalece a autonomia individual e a cidadania, ao intervir de maneira proporcional e justificada (Marques; Pierdoná, 2024).

O sistema de assistência social brasileiro, conforme delineado pela Constituição de 1988, opera como um mecanismo terciário dentro da rede de proteção. Ele pressupõe a inexistência de cobertura previdenciária e, igualmente, a ausência ou insuficiência do apoio familiar. Essa natureza subsidiária, tanto em relação à previdência quanto à família, a define como o recurso final do sistema de proteção social. Nesse sentido:

[...] o princípio da subsidiariedade no campo assistencial vem justamente ressaltar e hierarquizar a atuação dessas várias espécies de assistência. A atuação do sistema assistencial mais complexo (estatal) só ocorrerá quando os menores (família e privado) não se mostrarem aptos ou suficientes (Marques, 2009, p. 108).

A aplicação do princípio da subsidiariedade na assistência social não equivale a adoção de um modelo de Estado mínimo, com o intuito de desamparar os necessitados. Pelo contrário, ela busca soluções pragmáticas dentro das limitações orçamentárias reais do Estado, alinhando-se ao princípio constitucional da seletividade e distributividade (art. 194, III, CF). Isso exige uma análise concreta e razoável da capacidade efetiva dos parentes de proverem alimentos, conforme o dever estabelecido no art. 229 da Constituição e no art. 1.694 do Código Civil.

[...] a articulação das medidas assistenciais a cargo do Estado, no ambiente da subsidiariedade, deve procurar o meio-caminho entre a proteção ao indivíduo exposto a risco inescapável e a recusa à perpetuação da dependência em relação aos recursos públicos oferecidos, ou seja, o delicado equilíbrio entre o respeito à dignidade humana e o estímulo à iniciativa individual e das redes primárias de proteção e desenvolvimento humano (Ajouz, 2012, p. 96).

O fenômeno conhecido como abandono afetivo inverso descreve a situação em que filhos adultos negligenciam o cuidado e a atenção devidos a seus pais idosos, que são deveres decorrentes do princípio da solidariedade. A designação "inverso" ressalta a mudança na dinâmica de cuidado tradicional – no qual se espera que os filhos, que receberam amparo na infância, retribuam esse suporte aos pais durante a velhice ou em caso de enfermidade.

A diminuição da solidariedade social – compreendida como o apoio mútuo e fraterno que gera deveres cívicos entre as pessoas – tem como consequência direta o aumento das demandas feitas ao Estado. Essa dinâmica mina o princípio da subsidiariedade, visto que sobrecarrega o poder público com responsabilidades de proteção social que, idealmente, deveriam ser partilhadas também pela sociedade e pelas estruturas familiares.

[...] não devem ser catalogadas como manifestações da solidariedade horizontal (fraternidade) somente as iniciativas genuinamente espontâneas de socorro recíproco entre os próprios cidadãos, mas também as relações estabelecidas sob o impulso jurídico de obrigações (como a obrigação civil de prestar alimentos) ou incentivos (como os benefícios fiscais decorrentes da manutenção de dependentes) (Ajouz, 2012, p. 106).

Seguindo essa linha de pensamento, é primordial verificar a situação financeira dos filhos adultos não coabitantes, para confirmar se o idoso realmente se enquadra na condição de miserabilidade, necessária para a concessão do benefício assistencial, quer seja pela via administrativa ou judicial. Ressalta-se que essa investigação não adicionaria grande complexidade ao processo, visto que os dados financeiros relevantes podem ser obtidos por meio de consultas a sistemas como o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) ou o INFOSEG.

5. A OSCILAÇÃO JURISPRUDENCIAL SOBRE A ANÁLISE DA CAPACIDADE FINANCEIRA DOS FILHOS

Observa-se que, na prática judicial, a verificação da capacidade financeira dos filhos maiores não coabitantes não é um procedimento habitual, nem por iniciativa do próprio Judiciário, nem por solicitação da Advocacia-Geral da União, órgão de representação do INSS. Adicionalmente, a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais demonstra posições oscilantes, sem um entendimento firme sobre a necessidade de avaliar ou não o potencial de amparo financeiro por parte dos filhos adultos.

Ao julgar o Tema 73, em 16 de agosto de 2012, a Turma Nacional de Uniformização circunscreveu a análise do grupo familiar, para fins de benefício assistencial, aos ditames literais do artigo 20 da Lei nº 8.742/93. Assim, fixou-se a interpretação restritiva. Esse entendimento resultou no afastamento da exegese ampliativa, o que, por conseguinte, demonstrou um descompasso com o princípio da solidariedade familiar, preconizado nos artigos 229 e 230 da Constituição Federal.

Em contrapartida, ao apreciar o Tema 122, em 14 de abril de 2016, a Turma Nacional de Uniformização sedimentou a tese de que o critério objetivo de renda, para a concessão do benefício assistencial, configura mera presunção *juris tantum* (relativa). Dessa forma, admitiu-se que a presunção pode ser elidida por outros elementos probatórios constantes nos autos. Embora essa orientação não invalide a interpretação restritiva de grupo familiar consolidada no Tema 73, ela possibilita que elementos externos àquela definição estrita, como a capacidade econômica de filhos maiores não coabitantes, sejam ponderados na aferição do requisito de miserabilidade.

Em 23 de fevereiro de 2017, a TNU debruçou-se sobre o Pedido de Uniformização de Interpretação da Lei Federal (PEDILEF) nº 05173974820124058300, cuja controvérsia consistia em determinar se a concessão do benefício assistencial de prestação continuada estaria condicionada à demonstração de que a situação de miserabilidade do requerente não poderia ser elidida, mediante o cumprimento da obrigação alimentar civil, por parte daqueles legalmente responsáveis por prestá-la.

No referido julgado, a TNU assentou que a exegese do art. 20, § 1º, da Lei nº 8.742/93, quando realizada em conformidade com os ditames dos arts. 203, inciso V, 229 e 230 da Constituição Federal de 1988, conduz à conclusão de que a prestação assistencial estatal não elide a obrigação alimentar primária dos parentes (conforme arts. 1694 e 1697 do Código Civil). A referida compreensão foi fundamentada no princípio da subsidiariedade. Adicionalmente, foi fixada a tese de que o benefício assistencial pode ser indeferido na hipótese de restar demonstrada a capacidade dos devedores legais de proverem alimentos civis, sem comprometimento da própria subsistência.

Em linha com a interpretação supramencionada, a Turma Regional de Uniformização da 3ª Região também se posicionou no mesmo sentido, tendo editado a Súmula nº 23, com a seguinte redação: “O benefício de prestação continuada (LOAS) é subsidiário e para sua concessão não se prescinde da análise do dever legal de prestar alimentos previsto no Código Civil”.

Entretanto, um revés ocorreu no tratamento da matéria. A controvérsia jurídica acerca da natureza da presunção decorrente do critério de renda, estabelecido no art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/93, especificamente se a renda familiar *per capita* inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo configuraria presunção absoluta ou relativa de miserabilidade, para fins de concessão do BPC-LOAS, foi objeto de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 12, perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

No julgamento do referido incidente (processo nº 5013036-79.2017.4.04.0000), aquela Corte firmou o entendimento de que o critério de renda familiar *per capita* estabelece uma presunção absoluta de miserabilidade. Consequentemente, uma vez constatado o implemento do requisito objetivo de renda, torna-se despicinda a análise de outros elementos para comprovar a condição de vulnerabilidade socioeconômica do requerente.

O acórdão proferido no IRDR nº 12 transitou em julgado em 13 de setembro de 2024, fixando precedente vinculante com a seguinte tese: “o limite mínimo previsto no art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93 (considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per

capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo') gera, para a concessão do benefício assistencial, uma presunção absoluta de miserabilidade”.

Evidencia-se, portanto, um nítido antagonismo entre a orientação firmada pela Turma Nacional de Uniformização no Tema nº 122 e o precedente estabelecido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região no IRDR nº 12. Enquanto a TNU confere caráter relativo à presunção de miserabilidade decorrente do critério de renda, admitindo sua elisão por outros meios de prova, o TRF4, por meio de um incidente com força vinculante, estatuiu a natureza absoluta dessa mesma presunção quando a renda familiar *per capita* é inferior a 1/4 do salário mínimo.

Importa salientar que, embora o IRDR nº 12 possua eficácia vinculante nos termos do art. 985 do Código de Processo Civil, sua aplicabilidade restringe-se ao âmbito de jurisdição do TRF4. As teses fixadas pela TNU, por sua vez, visam à uniformização da interpretação da lei federal nos Juizados Especiais Federais em todo o território nacional, mas não detêm a força cogente de um IRDR. O cenário delineado estampa uma indesejável fragmentação interpretativa e gera insegurança jurídica.

Ademais, a tese fixada no IRDR nº 12 negligenciou o princípio da subsidiariedade da assistência social, outrora afirmado pela TNU (PEDILEF nº 05173974820124058300) e pela TRU3R (Súmula nº 23). Ao estabelecer uma presunção absoluta de miserabilidade, baseada unicamente no critério objetivo de renda familiar, o precedente do TRF4 desconsiderou a possibilidade fática e o dever jurídico de amparo familiar, potencialmente alocando o ônus assistencial exclusivamente ao Estado, mesmo quando os filhos maiores não coabitantes possuem meios de prover o sustento, o que vulnera a sustentabilidade do sistema de assistência social.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 estabelece um modelo de responsabilidade compartilhada, consagrando, nos artigos 229 e 230, o dever mútuo de amparo entre pais e filhos e a corresponsabilidade da família, da

sociedade e do Estado na proteção da pessoa idosa. A solidariedade familiar, portanto, foi arquitetada como pilar fundamental desse sistema protetivo.

Contudo, a análise da legislação infraconstitucional, especificamente a Lei Orgânica da Assistência Social, manifesta um desacerto na proteção assistencial. A definição restritiva de grupo familiar, no art. 20, § 1º, ao limitar a análise de renda aos coabitantes, desconsidera o dever alimentar dos filhos maiores não coabitantes e colide com o princípio da subsidiariedade, que orienta a intervenção estatal assistencial. Essa decisão legislativa não considera a potencial capacidade econômica da rede familiar e sobrecarrega o sistema público, desconsiderando os imperativos de eficiência e sustentabilidade, inerentes à gestão de recursos escassos.

A falta de uniformidade na jurisprudência contribui para a complexidade dessa problemática. Enquanto a Turma Nacional de Uniformização, em especial no julgamento do PEDILEF nº 05173974820124058300, e a TRU da 3ª Região (Súmula nº 23) estabeleceram a necessidade de considerar o dever alimentar familiar, reconhecendo a subsidiariedade do BPC-LOAS, o recente IRDR nº 12, do TRF4, instituiu uma presunção absoluta de miserabilidade, baseada unicamente no critério de renda familiar *per capita* de 1/4 do salário mínimo. Essa tese, embora vinculante no âmbito da 4ª Região, representa um retrocesso ao ignorar a capacidade financeira dos filhos maiores não coabitantes e o mandamento constitucional da solidariedade familiar.

Assim, conclui-se pela necessidade de uma interpretação harmônica e sistêmica, que compatibilize a LOAS com os preceitos constitucionais, respeitando os princípios da subsidiariedade e da sustentabilidade. A aferição da capacidade financeira dos filhos maiores não coabitantes, facilitada por ferramentas como CNIS e INFOSEG, não representa um entrave burocrático intransponível, mas sim um mecanismo essencial para garantir que o BPC-LOAS cumpra sua finalidade de amparar aqueles efetivamente desprovidos de meios próprios ou familiares de subsistência.

A desconsideração do dever familiar não apenas onera indevidamente a Assistência Social, mas também contribui para a perpetuação do abandono afetivo

inverso e fragiliza a sustentabilidade da própria política assistencial, comprometendo a proteção das futuras gerações de idosos vulnerabilizados.

7. REFERÊNCIAS

AJOUZ, Igor. **O direito fundamental à assistência social, e a distribuição de deveres entre o estado e a família**. Florianópolis: Conceito, 2012.

BARACHO, J. A. de O. O princípio de subsidiariedade: conceito e revolução. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 200, p. 21–54, 1995. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46525>. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n. 5013036-79.2017.4.04.0000/RS**. Relator: Desembargador Federal Paulo Afonso Brum Vaz. Julgado em 21 fev. 2018. Publicado em 22 fev. 2018. Trânsito em julgado em 13 set. 2024. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=irldr_listar. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. **PEDILEF 0517397-48.2012.4.05.8300**. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/publico/pdfs/05173974820124058300.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. Turma Regional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais da 3ª Região. DJ 26/10/2015. **Súmula nº 23**. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/gaco/Sumulas_20_a_23.pdf. Acesso em: 4 mar. 2025.

CAMARAÑO, A. A.; PASINATO, M. T. **Os novos idosos brasileiros: muito além dos sessenta?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. **Princípios Constitucionais de Direito de Família**. São Paulo: Atlas, 2008.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **El costo de los derechos**: Por qué la libertad depende de los impuestos. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **População do país vai parar de crescer em 2041**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41056-populacao-do-pais-vai-parar-de-crescer-em-2041>. Acesso em: 4 mar. 2025.

LISBOA, Roberto Senise. **Manual Elementar de Direito Civil**: direito de família e das sucessões. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MARQUES, Carlos G. M.; PIERDONÁ, Zélia L. O sistema constitucional de seguridade social e o princípio da subsidiariedade. **REVISTA DA AGU**, [S. l.], v. 23, n. 01, 2024. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/3300>. Acesso em: 4 mar. 2025.

MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. **O benefício assistencial de prestação continuada**: reflexões sobre o trabalho do Poder Judiciário na concretização dos direitos de Seguridade Social. São Paulo: LTR, 2009.

NERI, A. L. (Org.). **Qualidade de vida e idade madura**. Campinas: Papirus, 1993.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Sustentar o progresso humano**: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência. Relatório do Desenvolvimento Humano 2014. New York: PNUD, 2014. Disponível em: https://dssbr.ensp.fiocruz.br/wp-content/uploads/2014/08/undp-br-hdr_portugues-2014.pdf. Acesso em: 4 mar. 2025.

WANG, Daniel Wei Liang. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 539–584, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/5ScHqNs657gS9gsNhYcmFbg>. Acesso em: 4 mar. 2025.

ORÇAMENTO PÚBLICO E PRIORIDADES EM SAÚDE NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: ANÁLISE JURÍDICA DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS

*Public budget and health priorities in the city of São Paulo: a legal analysis of resource
allocation*

Karen Bertolini¹

Matheus Fernandes de Souza²

DOI: <https://doi.org/10.62140/KBMS245>

RESUMO

O presente artigo analisa juridicamente a definição de prioridades orçamentárias em saúde no município de São Paulo, considerando a legislação vigente e a execução orçamentária entre os anos de 2022 e 2024. A pesquisa aborda o impacto do federalismo fiscal brasileiro no financiamento da saúde, destacando a descentralização de competências e recursos prevista na Constituição Federal e em normas complementares. Foram examinados dados quantitativos sobre receitas e despesas municipais, bem como os limites mínimos constitucionais aplicáveis às ações e serviços públicos de saúde. A análise demonstra que o município de São Paulo não apenas cumpre o percentual mínimo de 15% da receita corrente líquida, mas o supera de forma consistente, aplicando entre 21% e 27% no período estudado. Também são discutidos os reflexos da judicialização de medicamentos de alto custo e os mecanismos de gestão local, como os Conselhos Gestores de Saúde. Conclui-se que a elevada capacidade arrecadatória do município contribui para uma estrutura de gestão robusta e investimentos superiores à média nacional, embora essa realidade não se estenda a municípios com menor arrecadação.

PALAVRAS-CHAVE: orçamento público; direito à saúde; federalismo fiscal; Sistema Único de Saúde; gestão municipal.

ABSTRACT

This article provides a legal analysis of how health budget priorities are defined in the city of São Paulo, considering current legislation and budget

¹ Advogada e mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

² Advogado, Especialista em Direito Sanitário pela Faculdade de Saúde Pública da USP e Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

execution between 2022 and 2024. The study examines the impact of Brazilian fiscal federalism on health financing, emphasizing the decentralization of responsibilities and resources established by the Federal Constitution and complementary regulations. Quantitative data on municipal revenues and expenditures were analyzed, as well as the constitutional minimum thresholds applicable to public health actions and services. Findings indicate that São Paulo not only meets the minimum requirement of allocating 15% of its net current revenue to health but consistently exceeds it, applying between 21% and 27% during the period studied. The article also discusses the effects of litigation related to high-cost medications and local governance mechanisms, such as Health Management Councils. It concludes that the city's strong revenue capacity supports a robust management structure and investments well above the national average, although this scenario does not reflect the reality of municipalities with lower revenue levels.

KEYWORDS: public budget; right to health; fiscal federalism; Unified Health System; municipal public administration.

1. INTRODUÇÃO

O modelo de federalismo fiscal brasileiro adota por premissa a descentralização de recursos e de execução de políticas públicas. Nesse sentido, é comum observar que a carga de despesas dos municípios é mais densa em razão da capacidade arrecadatória e, conseqüentemente, dos recursos disponíveis.

Tal desafio é intensificado quando se trata da execução de políticas de saúde, envolvendo ações e serviços, bem como fornecimento de equipamentos e tratamentos de custo elevado que pode comprometer significativamente o orçamento municipal.

O presente artigo busca, nesse sentido entender a extensão deste desafio no município com o maior município do Brasil em termos populacionais e, portanto, arrecadatórios. Nesse contexto, o objetivo deste artigo é analisar juridicamente a definição de prioridades orçamentárias em saúde no município de São Paulo, com foco na legislação vigente e na execução orçamentária nos exercícios de 2022 a 2024.

Pretende-se avaliar se os critérios legais e constitucionais estão sendo efetivamente aplicados e se há espaço para aprimoramentos institucionais, bem como se o município de São Paulo enfrente problemas para assumir suas competências na gestão do Sistema Único de Saúde (“SUS”).

Para tanto, o artigo abordará a repercussão do federalismo fiscal no financiamento de saúde nacional e municipal, passando por uma verificação quantitativa de receitas e despesas relacionadas à saúde de competência do município de São Paulo e, por fim, um panorama da gestão municipal de saúde conduzida pelo município de São Paulo.

O artigo conta com análise de dados quantitativos e da legislação vigente, bem como de informações disponíveis nas bases de dados públicos do município para verificar a hipótese de que o município de São Paulo possui maior margem orçamentária para definição de prioridades e execução de ações e serviços de saúde sem comprometer o orçamento municipal destinado a outras frentes.

Também foram analisadas as conclusões do Supremo Tribunal Federal (“STF”) sobre o tema de custeio de medicamentos não incorporados ao Sistema Único de Saúde (SUS)”, bem como os reflexos dos gastos com judicialização de medicamentos de alto custo suportados pelo Município de São Paulo.

Como conclusão, verificou-se que o município de São Paulo não só cumpre com o limite mínimo constitucional de 15% (quinze por cento) em saúde como tem ultrapassado esse percentual reiteradamente no período observado.

Mesmo com desafios estruturais relacionados à efetividade do direito à saúde enfrentado por todo o país, o município de São Paulo utilizando-se das receitas auferidas, estruturou estratégias de gestão para cumprir com suas obrigações constitucionais e prioridades locais.

2. FEDERALISMO FISCAL E O FINANCIAMENTO DA SAÚDE

A Constituição Federal (“CF/88”) traz já em seu preâmbulo, como objetivo do Estado Democrático de Direito, assegurar o exercício de direitos sociais e individuais.

Para a efetivação de tais direitos, sejam eles por ação direta ou indireta do Estado, é necessário que haja planejamento orçamentário. Tanto os direitos fundamentais ou coletivos como os direitos clássicos e liberdades, direitos individuais, têm custos e dependem de financiamento comunitário (NABAIIS,

2005).

O federalismo fiscal foi o instrumento adotado para a efetivação dos direitos de cidadania brasileiros, sendo justamente o modelo que viabiliza a construção de um orçamento público para o financiamento de direitos. Conforme afirma José Casalta Nabais:

Todos os direitos têm, assim, por suporte meios financeiros públicos ou, noutras palavras, atenta a natureza fiscal do estado contemporâneo, todos os direitos têm por suporte fundamentalmente a figura dos impostos. Uma afirmação que reclama algumas considerações justamente sobre essa realidade que conhecemos pela designação de estado fiscal (NABAIS, 2005, p.8).

Especificamente quanto aos direitos fundamentais, de custos mais visíveis em relação aos demais direitos, tem-se que só é possível que haja um estado finalístico de direitos fundamentais em um Estado fiscal, em que o financiamento e a prestação de determinados direitos compõem dois lados da mesma moeda (PIERDONÁ; FRANCISCO; SILVA, 2020).

Assim, ao tratar sobre direitos fundamentais, como o Direito à Saúde, a CF já dispõe sobre regras de financiamento e de arrecadação de tributos. A este respeito, Zélia Luiza Pierdoná, José Carlos Francisco e Iuri Daniel de Andrade registraram:

Quem quer os fins – a saber, os direitos – fornece os meios, quais sejam, as fontes de custeio, porque os direitos sociais são construídos a partir de premissas jurídicas solidárias, das quais derivam deveres mútuos entre entes estatais (na perspectiva do modelo federativo cooperativo e colaborativo com segmentos privados) e toda a sociedade (envolvendo o comprometimento concreto e útil da propriedade e da empresa com suas funções sociais) (PIERDONÁ; FRANCISCO; SILVA, 2020, p. 4).

Nesse sentido, traz-se que a CF atribui competência tributária própria para instituição e arrecadação direta de tributos.

Os artigos 157 e 159 da CF/88 dispõem sobre técnicas de repartição de receita tributária da União para os Estados e Municípios, destinando aos Estados e ao Distrito Federal o valor arrecadado do (i) imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidentes na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por estes entes, bem como por suas autarquias e fundações, bem como (ii)

20% (vinte por cento) do produto da arrecadação do imposto instituído pela União não previstos no art. 153, da CF/88, instituído por lei complementar.

Para os Municípios, são destinados os valores arrecadados do imposto da União sobre (i) 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; (ii) 50% (cinquenta por cento) sobre propriedade territorial rural, relativos aos imóveis situados no município; (iii) 50% (cinquenta por cento) sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios e, em relação a veículos aquáticos e aéreos de proprietários domiciliados no município; (iv) 25% (vinte e cinco por cento) sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação; e 25% (vinte e cinco por cento) sobre bens e serviços, instituído pelo Estado.

Dos valores arrecadados pela União em razão de imposto de renda, 21,5% (vinte e um inteiros e cinco décimos por cento) são destinados ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios.

Em relação aos recursos destinados à saúde, os artigos 6º e 196, em conjunto, da CF definem o direito à saúde como direito social a ser garantido pelo Estado mediante políticas sociais e econômicas. Já o art. 198, §1º, da CF/88 define que o SUS tem por principal fonte de financiamento os recursos do orçamento da seguridade Social provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

A Emenda Constitucional – EC nº 29/2000 incluiu à CF/88 delimitação de valores mínimos que devem ser aplicados em ações e serviços de saúde por cada ente federativo (art. 198, § 2º, I, II e III), sendo, inicialmente, 7% (sete por cento) para Estados e Municípios e 5% para a União, com previsão para elevação nos anos seguintes.

Para os anos seguintes a União passou a ter o dever de aplicar ao menos 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, enquanto os Estados e Municípios passaram a ter o dever de aplicar 12% (doze por cento) e 15% (quinze por cento), respectivamente (art. 77, II e III

do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, confirmado pelos artigos 6 e 7º da Lei Complementar nº 141/2012). Conforme observa Ricart dos Santos:

É fato que os percentuais fixados pela EC 29/2000 surtiram efeito esperado. Com efeito, em regra, os gastos em saúde pública de Estados e Municípios superaram os montantes determinados pela Emenda. No Estado de São Paulo, por exemplo, uma em cada cinco Municípios paulistas gasta mais do que duas vezes o que a legislação exige em saúde pública (DOS SANTOS, 2015, p. 104)

Além das hipóteses de transferência obrigatória de receita, o ordenamento jurídico possibilita a realização de transferências em caráter voluntário que, de acordo com o art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000 (“LRF”), consiste na entrega de recursos a outro ente federativo à título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, recursos estes que não decorram de determinação constitucional, legal ou de destinação ao SUS.

Nos termos do art. 12 da Lei Complementar nº 141/2012, os recursos da União serão repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que compõem o órgão do Ministério da Saúde. Os repasses são feitos na modalidade Fundo a Fundo (ou “FAF”), ou seja, do Fundo Nacional de Saúde diretamente ao Fundo de Saúde do respectivo ente da federação, nos termos do art. 16 da referida Lei.

Conforme informações prestadas pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (“SRI”):

De acordo com a Lei Complementar nº 141/2012 e o Decreto nº 7.507/2011, os recursos transferidos pela União para os Fundos Municipais de Saúde deverão ser movimentados até sua destinação final em contas específicas e mantidas em instituição financeira oficial. De acordo com a Lei Complementar nº 141/2012, as transferências fundo a fundo são realizadas de forma regular e automática quando se tratar de transferência obrigatória, entendida como aquela pactuada na Comissão Intergestores Tripartite – CIT, aprovada pelo Conselho Nacional de Saúde, informada aos conselhos de saúde e tribunais de contas de cada ente federado e destinada ao custeio das ações e serviços públicos de saúde (ASPS) (SRI, 2022, s.p.).

O Fundo Nacional de Saúde tem por objetivo a concentração de recursos com destinação exclusiva a despesas correntes e de capital do Ministério da Saúde, seus órgãos e entes da administração direta e indireta que integram o

SUS (SRI, 2022). É a por meio dos recursos disponíveis no Fundo Nacional de Saúde que os repasses são feitos para os estados, municípios e Distrito Federal.

Apesar do desenho jurídico-institucional das políticas de repasse financeiro para efetivação do direito à saúde, questões externas como a judicialização de tratamentos e medicamentos não cobertos pelas políticas de assistência farmacêutica vigentes e, portanto, sem previsão de custeio podem causar desequilíbrio econômico.

Em abril de 2020, o colegiado do Supremo Tribunal Federal (“STF”) proferiu acórdão no âmbito do Recurso Extraordinário – RE 855.178 (Tema 60), que versou o seguinte:

Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 2º e 198 da Constituição Federal, a existência, ou não, de responsabilidade solidária entre os entes federados pela promoção dos atos necessários à concretização do direito à saúde, tais como o fornecimento de medicamentos e o custeio de tratamento médico adequado aos necessitados (STF, s.d.).

A demanda judicial foi originada de ordem de ressarcimento encaminhada pelo Estado de Sergipe à União, em razão de condenação do referido estado ao custeio de tratamento decorrente de tutela judicial. A tese fixada foi a seguinte:

Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro (STF, s.d.).

Posteriormente, o STF foi provocado a avaliar o fornecimento de medicamentos fora da lista oficial do SUS, bem como qual ente federativo deveria ser responsável por arcar com o custeio do medicamento concedido por decisão judicial, por meio da RE 1.366.243 (Tema 1.234).

Neste caso, foi proposto acordo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecendo que se o valor anual do medicamento for igual ou maior a 210 salários-mínimos o custeio será realizado pela União, ao passo que se o valor do medicamento for entre 7 e 210 salários-mínimos, a ação será julgada

na Justiça Estadual, e a União reembolsará 65% das despesas dos Estados e Municípios, ou 80% em caso de medicamentos oncológicos. Tal reembolso deverá ser feito via repasses Fundo a Fundo (Fundo Nacional de Saúde ao Fundo Estadual de Saúde ou ao Fundo Municipal de Saúde) (STF, 2024).

3. RECEITAS E DESPESAS EM SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Os recursos destinados à saúde, realizados pelo município deverão ser alocados e movimentados no respectivo fundo municipal de saúde, nos termos do parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar nº 141/2012.

O Fundo Municipal de Saúde é previsto na Lei nº 4.320/1964, em seu artigo 71, na forma de Fundos Especiais, e correspondem a produto de receitas especificadas que, de acordo com a legislação vigente, estão vinculadas à realização de determinados objetivos ou serviços.

Além dos recursos proveniente dos repasses obrigatórios, as receitas do Fundo Municipal de Saúde também são constituídas por outras receitas como:

- (...) 2) recursos transferidos pela União, Estado e outros municípios, destinados às ações e serviços de saúde;
- 3) recursos provenientes de transferências e doações de instituições públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais;
- 4) recursos de outras fontes para o financiamento do Sistema Único de Saúde - SUS em nível municipal, recebidos a título de reembolso, de valores correspondentes ao sistema de assistência médica suplementar;
- 5) contribuições, donativos e legados de pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, nacionais, estrangeiras e internacionais;
- 6) auxílios, subvenções, transferências e participações em convênios e ajustes;
- 7) o produto de arrecadação de multas, correção monetária e juros por infrações ao Código Sanitário;
- 8) taxas de fiscalização sanitária e outras específicas que o Município venha a criar no âmbito da saúde;
- 9) receitas de eventos realizados com finalidade específica de auferir recursos para os serviços de saúde;
- 10) receitas auferidas de aplicações financeiras de seus recursos;
- 11) recursos provenientes de operações de crédito contraídas com a finalidade de atender à área da saúde; (SÃO PAULO, 2024, s.p.).

De acordo com a Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo:

Assim, o Fundo Municipal de Saúde, enquanto uma modalidade de gestão financeira e contábil de recursos, difere de outros fundos especiais, uma vez que ele sustenta o conjunto de ações e serviços

públicos de saúde do município de São Paulo e é regulado conforme as normas operacionais do próprio SUS (SÃO PAULO, 2024, s.p.).

Em relação às receitas arrecadadas pelo município de São Paulo, considerando receitas de impostos líquidos e receitas de transferências constitucionais e legais, foram arrecadados nos anos de 2022, 2023 e 2024, respectivamente, R\$ 126.057.214.443,00 (cento e vinte e seis bilhões, cinquenta e sete milhões, duzentos e quatorze mil, quatrocentos e quarenta e três reais), R\$ 134.036.167.631,00 (cento e trinta e quatro bilhões, trinta e seis milhões, cento e sessenta e sete mil, seiscentos e trinta e um reais) e R\$ 153.878.864.692,00 (cento e cinquenta e três bilhões, oitocentos e setenta e oito milhões, oitocentos e sessenta e quatro mil, seiscentos e noventa e dois reais) (São Paulo, 2025).

Em relação ao valor de despesas em ações e serviços públicos de saúde, nos mesmos 3 (três) anos foram empenhados percentual a mais do que o limite mínimo constitucional de 15% (quinze por cento), vide tabela a seguir:

Ano	Valor arrecadado	Valor empenhado	Percentual de aplicação em saúde (valor empenhado)
2022	R\$ 126.057.214.443,00	R\$ 29.410.767.973,00	23,33%
2023	R\$ 134.036.167.631,00	R\$ 36.098.081.793,00	26,93%
2024	R\$ 153.878.864.692,00	R\$ 42.570.053.240,00	27,66%

Fonte: Valores obtidos nos Relatórios Detalhados do Quadrimestre dos anos 2022 a 2024 disponibilizados pela Secretaria Municipal da Saúde.

As despesas municipais saúde do Município de São Paulo consideram, dentre outros gastos, os seguintes grupos de gastos (a) Pessoal, auxílios e encargos, (b) Contrato de Gestão e Convênios; (c) Prestadores SUS; (d) Materiais Médico-Hospitalares; (e) Medicamentos; e (f) investimentos.

Nos termos dos documentos de Prestação de Contas quadrimestral em

saúde do Município de São Paulo, as despesas decorrentes de ações judiciais são contabilizadas nos grupos acima mencionados conforme objeto da demanda.

Os dados da Lei Orçamentária Anual mostraram uma previsão de despesas em saúde nos valores de R\$ 14.332.678.524,00 (quatorze bilhões, trezentos e trinta e dois milhões, seiscentos e setenta e oito mil, quinhentos e vinte e quatro reais) para o ano de 2022, R\$ 16.736.684.626,00(dezesseis bilhões, setecentos e trinta e seis milhões, seiscentos e oitenta e quatro mil, seiscentos e vinte e seis reais) para o ano de 2023 e R\$ 17.840.555.389,00(dezessete bilhões, oitocentos e quarenta milhões, quinhentos e cinquenta e cinco mil, trezentos e oitenta e nove reais) para o ano de 2024.

Em relação ao ano de 2025, a previsão de despesas em saúde é de R\$ 21.564.223.020,00 (vinte e um bilhões, quinhentos e sessenta e quatro milhões, duzentos e vinte e três mil, e vinte reais), sendo que as despesas empenhadas no primeiro quadrimestre já somaram o valor de R\$ 10.018.017.227,00 (dez bilhões, dezoito milhões, dezessete mil, duzentos e vinte e sete reais), 33,47% de percentual aplicado em ações e serviços públicos de saúde. O valor de receita arrecadada neste primeiro quadrimestre foi de R\$ 29.934.744.634,00.

Este cenário é diferente quando verificamos os valores efetivamente gastos com saúde, mas ainda é possível observar que o Município de São Paulo aplica valores acima do limite mínimo constitucional, vide tabela a seguir.

Ano	Valor empenhado	Valor gasto em saúde	Percentual de aplicação em saúde (valor gasto)
2022	R\$ 29.410.767.973,00	R\$ 26.898.180.237,00	21,34%
2023	R\$ 36.098.081.793,00	R\$ 30.822.218.964,00	23,00%
2024	R\$ 42.570.053.240,00	R\$ 35.087.351.202,00	22,80%

Fonte: Valores obtidos nos Relatórios Detalhados do Quadrimestre dos anos 2022 a 2024 disponibilizados pela Secretaria Municipal da Saúde.

Especificamente quanto aos custos de fornecimento de medicamentos de alto custo no período de 2022 a 2024, decorrentes de ação judicial, apenas pelo município de São Paulo, o total gasto foi de R\$ 1.272.319.925,51 (um bilhão, duzentos e setenta e dois milhões, trezentos e dezenove mil, novecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e um centavos) (CGU, 2025). Os gastos individualizados por ano estão descritos na tabela a seguir:

Ano	Valor gasto em saúde	Valor gasto (judicialização medicamento alto custo)	Diferença em percentual
2022	R\$ 26.898.180.237,00	R\$ 270.685.558,69	1,01%
2023	R\$ 30.822.218.964,00	R\$ 367.867.051,96	1,19%
2024	R\$ 35.087.351.202,00	R\$ 633.767.314,86	1,81%

Fonte: Valores obtidos a partir do Pedido de acesso à informação nº 8187310.

A partir destas informações é possível verificar que os gastos com medicamentos de alto custo aumentaram ao longo dos anos. Tal resultado pode decorrer do aumento da demanda ou dos custos dos medicamentos demandados a cada ano.

É possível observar também que, não obstante ser um valor elevado, o percentual gasto com judicialização de um recorte específico de medicamento (alto custo) representou uma pequena fatia dos gastos totais em saúde nos anos analisados.

4. GESTÃO DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

As atribuições legais dos entes federativos no âmbito da gestão nacional da saúde foram previstas pela Lei nº 8.080/1990. Nos termos da referida lei, o SUS é “o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, (...)”.

À União cabe a direção nacional do SUS responsável principalmente, mas não apenas, pela formulação e implementação das políticas nacionais de saúde. Já o Estado fica responsável, dentre outras atribuições, por promover a descentralização dos serviços e das ações de saúde para os Municípios, bem como prestar apoio técnico e financeiros aos Municípios.

Nos termos do art. 18 da Lei nº 8.080/1990, a gestão municipal do SUS, envolve o planejamento, organização, controle e avaliação de ações e serviços de saúde, bem como a gestão e execução dos serviços públicos de saúde.

Sobre a concentração de competências de execução de serviços de saúde no âmbito do SUS pelos Municípios, Ricart dos Santos afirma que:

É cediço que os serviços de saúde possuem alto custo para serem oferecidos. Além dos caríssimos insumos que demandam, também necessitam do uso intensivo de mão de obra a fim possam ser prestados. Tendo em vista que sua execução foi atribuída pela legislação aos entes subnacionais, é fácil chegar-se à conclusão de que estes suportam fortemente o ônus financeiro da saúde pública. (DOS SANTOS, 2015, p. 102).

Para conferir suporte à gestão das ações de saúde no âmbito do Município de São Paulo, foram criados os Conselhos Gestores de Saúde, por meio da Lei Municipal nº 13.325/2002, destinados ao planejamento, avaliação, fiscalização e controle da execução das políticas e das ações de saúde.

Nos termos da referida lei, os Conselhos Gestores possuem competência para propor e aprovar medidas de monitoramento dos serviços de saúde prestados no município, bem como para obter informações de caráter técnico-administrativo, econômico-financeiro e operacional, relativas à respectiva unidade do SUS, e participar da elaboração e do controle da execução orçamentária.

Atualmente o município de São Paulo conta com Conselhos Gestores em todos os polos de saúde, distribuídos entre 27 Supervisões Técnicas de Saúde de 6 Coordenadorias Regionais de Saúde, com uma quantidade estimada de 9.500 (nove mil e quinhentos) conselheiros (SÃO PAULO, 2025).

De acordo com os dados disponibilizados pelo SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados) referente a municípios (SEADE, 2024), com data referência dezembro de 2024, o município de São Paulo conta com 1.123 estabelecimentos de saúde, 29.454 médicos e 20.855 enfermeiros que atuam na rede pública.

Outros municípios como Guarulhos, Campinas e São Bernardo do Campo, municípios também com alto número populacional do Estado de São Paulo, possuem números significativamente reduzido em comparação com São Paulo, por exemplo:

Município	Qtd. Estabelecimentos de saúde	Qtd. Médicos	Qtd. Enfermeiros
Guarulhos	146	2.206	1.624
Campinas	153	3.940	2.436
São Bernardo do Campo	104	1.721	1.061

Fonte: Valores obtidos a partir de dados disponibilizados pelo SEADE

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou observar se o impacto do modelo de federalismo fiscal no município de São Paulo, especialmente em relação à margem orçamentária para definição de prioridades e execução de ações e serviços de saúde.

Verificou-se inicialmente que os municípios receberam responsabilidade federativa elevada quanto da alocação de recursos para execução de ações e serviços de saúde, de modo que 15% (quinze por cento) da receita arrecada deve

ser aplicado obrigatória e exclusivamente para este fim.

Junto a esta responsabilidade, o sistema federativo confere aos municípios o recebimento de receitas por transferência dos demais entes, de modo que os valores vinculados a saúde são depositados nos fundos especiais de saúde, particularmente o Fundo Municipal de Saúde.

Com relação aos valores empenhados em saúde nos anos de 2022 a 2024, o município de São Paulo investiu entre 23 e 27%, o que supera o limite mínimo constitucional significativamente. Em relação aos valores efetivamente gastos com saúde nesse período o investimento foi de 21 a 23% que, mesmo inferir ao valor empenhado, ainda supera o mínimo constitucional.

Quanto à gestão municipal de saúde, o município de São Paulo se mostrou bem estruturado tanto juridicamente, com a criação dos Conselhos Gestores, como em relação à infraestrutura e profissionais de saúde habilitados, com números muito acima dos demais municípios com alta densidade demográfica, a exemplo: Campinas, Guarulhos e São Bernardo do Campo.

Desse modo, foi possível confirmar que, mesmo diante da elevada carga de responsabilidade sobre a gestão municipal do SUS decorrente da distribuição legislativa de competências, o fato de o município ter uma capacidade de arrecadação elevada contribui para uma melhor gestão e investimento em saúde para atendimento à população local.

Vale ressaltar que essa pode não ser a realidade dos demais municípios do Brasil. O federalismo fiscal acaba por favorecer entes federativos em que está localizada uma maior concentração de renda e, portanto, maior arrecadamento de tributos. Assim, municípios com elevada arrecadação tendem a depender menos dos repasses da União e a investir porcentagens bastante acima do mínimo em direitos como saúde e educação, de investimento obrigatório.

Durante a pesquisa, não foram identificados e, portanto, não foram avaliados problemas estruturais específicos decorrentes de uma gestão deficitária de recursos, sendo necessário um aprofundamento da análise com enfoque em pesquisa empírica.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** *Diário Oficial da União*, p. 1., 5 de outubro de 1998.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Pedido de acesso à informação nº 8187310 – Plataforma Fala.BR.** Brasília: CGU, 2025. Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=8187310>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, p. 2745., 23 de março de 1964.

BRASIL. **Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, p. 18055., 20 de setembro de 1990.

BRASIL. **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. *Diário Oficial da União*, p. 1., 5 de maio de 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº 141 de 13 de janeiro de 2012.** Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, p. 1., 16 de janeiro de 2012.

BRASIL. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Lei nº 13.325 de 8 de fevereiro de 2002.** Dispõe sobre a organização de Conselhos Gestores nas Unidades do Sistema Único de Saúde, e dá outras providências. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, p. 1, 9 de fevereiro de 2002.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Relações Institucionais. **Fundo Nacional de Saúde – FNS.** Disponível em: <https://portalfns.saude.gov.br/>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 855.178 – Tema 793: Responsabilidade solidária dos entes federados pelo dever de prestar**

assistência à saúde. Brasília: STF, 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4678356&numeroProcesso=855178&classeProcesso=RE&numeroTema=793>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 1.366.243 – Tema 1234: Legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na ANVISA, mas não padronizados no SUS.** Brasília: STF, 2024. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE1.366.243_tema1234_infosociedade_LCFSP.pdf. Acesso em: 10 out. 2025.

DOS SANTOS, R. (Ed.). **Os fundos de saúde e o financiamento do Sistema Único de Saúde no Brasil.** Dissertação — Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2015.

NABAIS, J. C. **A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos.** *Revista da AGU*, [S. l.], v. 1, n. 01, 2005. DOI: 10.25109/2525-328X.v.1.n.01.2002.525. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/525>. Acesso em: 10 out. 2025.

PIERDONÁ, Zélia Luiza; FRANCISCO, José Carlos; SILVA, Iuri Daniel de Andrade. **Evasão fiscal, grupos econômicos de fato e o federalismo fiscal brasileiro.** *Pensar: Revista de Ciências Jurídicas*, Fortaleza, v. 25, n. 3, p. 1-14, 21 set. 2020. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/9837/pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

SÃO PAULO. SEAD. **Saúde.** Disponível em: <https://municipios.sead.gov.br/saude/>. Acesso em: 17 jun. 2025.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Saúde, São Paulo. **Conselhos Gestores de Saúde.** Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/saude/w/conselho_municipal/279538. Acesso em: 17 jun. 2025.

SÃO PAULO. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA).** Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/saude/w/prestacao_de_contas/6163. Acesso em: 17 jun. 2025.

**DA EQUIPARAÇÃO DAS MULHERES ESCALPELADAS ÀS
PESSOAS COM DEFICIÊNCIA PELA ATUAÇÃO DO MPT AO
DESAFIO DA SUSTENTABILIDADE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO
BRASIL**

*From the equalization of scalped women with people with disabilities through the actions of the
public prosecutor's office for labor, to the challenge of the sustainability of social assistance in
Brazil*

Ricardo Sampaio¹

Charles de Sousa Trigueiro²

DOI: <https://doi.org/10.62140/RSCT258>

RESUMO:

O presente artigo tem como objetivo abordar a mudança conceitual de pessoa com deficiência introduzida pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e as consequências desse novo paradigma para os casos de escarpelamento, fenômeno que atinge principalmente mulheres na região Norte do Brasil. A Convenção de Nova Iorque, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro com status de norma constitucional, nos termos do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal, alterou profundamente o marco normativo nacional ao adotar uma concepção biopsicossocial da deficiência. A partir dessa mudança, pretende-se que o processo permanente de inclusão se torne mais efetivo, eliminando intolerâncias e promovendo igualdade, universalização de direitos e proteção integral às pessoas com deficiência, cuja condição pode agravar-se ou atenuar-se conforme barreiras ou facilidades do meio. Assim, examina-se a atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT) diante deste relevante problema de saúde pública após a consolidação da nova compreensão jurídica da deficiência, especialmente no que concerne à equiparação das mulheres escarpeladas às pessoas com deficiência e aos impactos dessa proteção na efetividade das políticas de assistência social e na sustentabilidade da Seguridade Social brasileira.

¹ Professor do Curso de Direito da Universidade do Estado da Bahia - UNEB (Salvador) e Líder do Grupo de Pesquisa Romeu Sassaki.

² Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade de Santiago de Compostela na Espanha.

PALAVRAS-CHAVE: Pessoa com Deficiência. Assistência Social. Inclusão. Mulheres Escalpeladas. Ministério Público do Trabalho.

ABSTRACT:

This article aims to address the conceptual shift in the definition of disability introduced by the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the consequences of this new paradigm for cases of scalping, a phenomenon that mainly affects women in the Northern region of Brazil. The New York Convention, incorporated into the Brazilian legal system with the status of a constitutional norm, under Article 5, § 3, of the Federal Constitution, profoundly altered the national normative framework by adopting a biopsychosocial conception of disability. From this change, the intention is that the ongoing process of inclusion will become more effective, eliminating intolerance and promoting equality, universal rights, and comprehensive protection for people with disabilities, whose condition may worsen or improve depending on environmental barriers or facilities. Thus, this study examines the role of the Labor Public Prosecutor's Office (MPT) in addressing this significant public health problem after the consolidation of the new legal understanding of disability, especially regarding the equalization of scalped women with disabilities and the impacts of this protection on the effectiveness of social assistance policies and the sustainability of Brazilian Social Security.

KEYWORDS: Person with Disability. Social Assistance. Inclusion. Scalped Women. Labor Public Prosecutor's Office.

1. INTRODUÇÃO

A região amazônica, pela sua geografia e história possui uma singularidade que a distingue das outras regiões do Brasil (RIBEIRO, 2009). Esta região impressiona pela sua grandiosidade, e pela riqueza em recursos naturais e biodiversidade, pois abrange uma área e 4,1 milhões de Km², que equivale a 49,29% do território brasileiro. Daí a concepção de um paraíso verde, reflexo de suas imensas áreas de florestas e de um grande volume de água (Costa, 2009).

O homem nativo da Amazônia é chamado de amazônida ou caboclo amazônico; que também é nominado como ribeirinho, quando mora ao longo das margens dos rios, vivendo em condições simples, residindo em casas chamadas de palafitas, feitas de madeira e cobertas de palha (Andrade, 2004). Para este, o rio figura como principal elemento de interação e sociabilidade de seus habitantes, tanto na relação com a natureza quanto nas relações sociais estabelecidas entre estes. Esta interação com o rio se traduz não só na disposição geográfica desta

população, mas principalmente pelas relações econômicas e socioculturais que se concretizam percorrendo os caminhos das águas (Andrade, 2004).

Para o ribeirinho, os rios se equiparam às ruas das grandes cidades, sendo a principal via de acesso a outras localidades. Assim, eles percorrem curtas e longas distâncias com suas pequenas embarcações se, ao invés do trânsito caótico comum aos centros urbanos, seguem seus caminhos enfrentando as correntezas e as cheias / vazantes das marés (Guimarães, 2010).

Infelizmente, muitos dos municípios amazônicos são dependentes de grandes centros urbanos, desde sua comodidade para uma parte da população, dependência de comida, vestimentas, calçados, outros fatores e até mesmo a relação dos ribeirinhos com parentes que trocaram sua localidade de raiz pelas facilidades dos centros urbanos. E para tal ato estas pessoas que moram às margens destes rios fazem uso de embarcações pareceu destino, sendo estes oficiais ou muitas vezes clandestinas (Ribeiro, 2009).

Essas embarcações clandestinas, a partir da década de 1970, começaram a ser incrementadas com um motor rotativo que deixava a viagem mais rápida, substituindo assim alguns barcos à vela ou à remo. Este motor possui um eixo rotacional e gera uma camada de vácuo ao seu redor, puxando qualquer coisa para dentro do seu campo de rotação. Além disso, a maioria destas embarcações possui este eixo embaixo de bancos ou muito próximo dos seus viajantes, o que expõe os usuários à riscos físicos, entre eles o escalpelamento (Mota, 2000). O escalpelamento é uma entidade acidental de graves repercussões, tanto pelo mecanismo de lesão, quanto pelas consequências psicológicas e sociais que dela advêm (Ferreira, 2003), sendo recorrente na região Amazônica e principalmente no Estado do Pará (Ribeiro, 2009).

Considerados os aspectos sociais implicados nos episódios de escalpelamento, emerge a inquietude quanto às políticas voltadas ao amparo às pessoas vitimadas por essa natureza de lesão, questão complexa haja vista a complexidade dos fatores envolvidos conforme lucidamente abordado em artigo de Guimarães e Bicharra (2013) cujas ponderações fundam muitas das discussões aqui apresentadas.

Diante desse contexto, o objetivo do presente artigo é abordar a mudança conceitual de pessoa com deficiência e as consequências deste novo paradigma no que pertine às políticas afirmativas para os casos de escarpelamento, que vêm ocorrendo com frequência em mulheres, principalmente do Norte do Brasil. O artigo 5º da Lei Brasileira de Inclusão faz analogia entre a vulnerabilidade das pessoas com deficiência e das mulheres.

Essa ampliação interpretativa, contudo, projeta um debate essencial sobre a sustentabilidade da seguridade social no Brasil. Ao admitir um novo contingente de sujeitos como titulares de proteção específica, as vítimas de escarpelamento enquadradas na categoria de pessoa com deficiência, o sistema previdenciário e assistencial é chamado a repensar sua capacidade de financiamento, cobertura e gestão. Trata-se de analisar se o atual desenho da seguridade comporta essa expansão sem comprometer seu equilíbrio atuarial, ou se serão necessárias reformulações estruturais que permitam conciliar a efetivação de direitos com a preservação do caráter universal e solidário do modelo brasileiro.

2. DO ESCARPELAMENTO E DAS MULHERES ESCARPELADAS

2.1. Do escarpelamento

Todo ano, no dia 28 de agosto, campanhas e manifestações na região amazônica, marcam o Dia Nacional de Combate e Prevenção ao Escarpelamento. A data foi criada pelo Ministério da Saúde em 2008³.

Os escarpes ocorrem desde o fim da década de 60, quando o progresso levou aos ribeirinhos os barcos a motor. A praticidade das viagens rápidas, porém, fez surgir o drama dos escarpelamentos, pouco conhecido no restante do Brasil e ignorado durante décadas pelo poder público.

³ Data instituída pela Lei nº 12.199/2010.

O escalpelamento é o arrancamento brusco e acidental do couro cabeludo (escalpo), geralmente, por motores de barco. O acidente normalmente acontece quando o eixo do motor de uma embarcação está descoberto. Sem proteção, os fios do cabelo são enrolados ao eixo, arrancando assim de forma total ou parcial o escalpe. Cirurgias reparadoras são feitas, mas o cabelo não nasce mais.

Conceituadamente, o escalpelamento consiste em um trauma causado por avulsão parcial ou total do couro cabeludo, decorrente, principalmente, de contato acidental dos cabelos longos com motor de eixo rotativo (Cunha, 2012). Esse tipo de acidente ocorre na maioria dos casos por falta de uma proteção adequada nos motores dos barcos, em maior quantidade em pessoas do sexo feminino, por possuírem cabelos longos. Vale ressaltar que, as lesões vão além do couro cabeludo, atingindo também fronte, sobrancelha, orelha e regiões da face, pescoço, levando a deformações graves ou até a morte, o que dificulta ainda mais os possíveis procedimentos de reconstrução.

Em algumas regiões do país, principalmente dos Estados do Norte, esse tipo de acidente tem sido cada dia mais frequente na vida de muitas pessoas, ocasionado, na maioria das vezes, por falta de prevenção. O acidente faz com que a vítima sofra sequelas físicas e passe a vivenciar intenso sofrimento psicológico e social durante todo o tratamento e no decorrer da vida, além de enfrentarem o terrível preconceito.

Por outro lado, nota-se que o assunto é pouco conhecido e não muito divulgado em livros e nos principais meios de comunicação, tornando algo desconhecido pela maioria da população brasileira e principalmente pelos profissionais do direito.

2.2. Das mulheres escapeladas

Escalpelamento é trauma causado por avulsão brusca parcial ou total do escalpo ou couro cabeludo, decorrente, principalmente, de contato acidental dos cabelos com motor de eixo rotativo. A alta rotação desses motores gera uma força

que suga os cabelos da vítima, tracionando e arrancando o couro cabeludo de forma abrupta.

O acidente ocorre quando as vítimas, ao se aproximarem do eixo do motor de uma embarcação fluvial em funcionamento, com forte e ininterrupta rotação, e que se encontra sem a devida gaiola de proteção, têm seus cabelos puxados e arrancados, totalmente ou em parte, pelo eixo do motor, bem como as sobrancelhas, parte do rosto e orelhas. Em alguns casos, na tentativa de se desvencilhar das engrenagens, as vítimas podem perder também braços e pernas, causando deformações graves e até mesmo a morte.

Segundo estimativas existem, no Brasil, o equivalente a 3 mil vítimas de escarpelamento desde o surgimento dos primeiros casos registrados, principalmente, nos estados do Pará, Amazonas e Amapá, onde os acidentes ocorrem com maior frequência⁴. As principais vítimas são as mulheres, por terem cabelos mais longos, ressaltando-se a maioria serem crianças e/ou adolescentes, que brincam no entorno do eixo dos motores desprotegidos dos barcos⁵.

⁴ Excetuam-se muitos casos não contabilizados, uma vez que boa parte das vítimas por vezes vão à óbito antes de conseguirem ajuda médica ou não tem condições financeiras e/ou acesso a tratamento médico regular.

⁵ Vejamos o que disse uma pesquisa realizada pela Fadespa: “Uma tragédia marca a história de centenas de mulheres ribeirinhas no Pará: elas tiveram seu couro cabeludo arrancado em uma fatalidade recorrente na região, chamado escarpelamento. Mais de 200 casos foram registrados no estado, líder na ocorrência deste grave acidente no Brasil, conforme aponta pesquisa inédita da Fundação Amazônia de Amparo e Pesquisa (Fadespa).

O que é escarpelamento?

Os casos costumam acontecer em embarcações de pequeno porte, principal meio de transporte nos rios amazônicos: os cabelos compridos, em sua maioria de mulheres e meninas, se enrolam nos eixos de motores sem proteção. Em muitos casos, as vítimas têm orelhas, sobrancelhas, pálpebras e parte do rosto e pescoço arrancados, o que causa grave deformação e pode levar a morte.

Por que eles ocorrem na Amazônia?

Os estudos mostram que, além do Pará, apenas outros dois estados registram escarpelamento no país: Amapá e Amazonas. Peculiaridades da região contribuem para o surgimento de casos. A Região Amazônica tem a extensão de 8 milhões de km², com a maior bacia hidrográfica do planeta. Na Bacia Amazônica está concentrada 20% da água doce superficial, além dos maiores rios do mundo, como Tapajós, Trombetas, Xingu, e claro, Rio Amazonas, o mais extenso do mundo.

Nesse contexto, percorrer áreas de grandes ou de pequenas extensões de rios, igarapés e furos, requer o uso de embarcações. Para ribeirinhos, grupo reconhecido como povos tradicionais que mora às margens dos rios da Amazônia, o processo é habitual, sendo pelas águas, muitas vezes, o único caminho possível para conseguirem realizar deslocamentos cotidianos.

Mulheres marajoras são as principais vítimas.

O estudo da Fadespa traçou o perfil das vítimas de escarpelamento no Pará. A pesquisa revelou que, no Pará, a maioria dos casos nos últimos 50 anos, vem do Marajó. As mulheres correspondem a 98% das vítimas, sendo que 67% delas são crianças e adolescentes entre 2 e 18 anos de idade.

3. DO NOVO CONCEITO DE PESSOA COM DEFICIÊNCIA

Os primeiros documentos que surgiram disciplinando os direitos das pessoas com deficiência não traziam definição de quem estaria inserido nessa categoria. O conceito é importante, pois confere maior segurança jurídica, dirimindo dúvidas sobre quem merece a proteção normativa, ampliando a garantia de direitos.

Em 1971, a Declaração de Direitos do Doente Mental não estabelecia quem eram os doentes mentais, ficando ao médico o critério de estabelecer quais pessoas se encaixavam no conceito.

Já em 1975, a Declaração de Direitos das Pessoas com Deficiência utilizava o termo “pessoas deficientes” no item 1 e referia-se a qualquer pessoa

Considerando o ranking por municípios, a primeira posição é ocupada por Portel, com 24 casos, sendo as vítimas todas mulheres; seguido de Breves, com 22, também o acidente tendo ocorrido somente com mulheres; Curralinho, com 16 casos, sendo 15 mulheres e 1 homem; Cametá, com 15 casos, registrando 14 mulheres e 1 homem; e Melgaço, com 12 acidentes, com 11 mulheres e 1 homem.

Regina Formigosa é uma das sobreviventes do escalpelamento. Natural de Muaná, no Marajó, ela tinha 22 anos quando teve os cabelos puxados pelo eixo do motor de um barco: *“Foi arrancando 100% do meu cabelo. Eu passei por umas sete cirurgias. O tratamento é contínuo”*, diz. Hoje trabalhando na confecção de perucas voltadas a vítimas de escalpelamento, Regina ressignificou a dor: *“Gosto muito do que eu faço e não pretendo parar. Eu queria mesmo era que erradicasse totalmente o escalpelamento”*, relata.

Combate à tragédia. Na região paraense, as ocorrências começaram a ser registradas por volta da década de 1960, quando barcos a vela e a remo passaram a ser substituídos por barcos com motor.

O perfil das vítimas de escalpelamento foi traçado pela Fundação a partir de dados fornecidos pela Capitania dos Portos e a Casa de Apoio Acolher. De 1964 até 2022, foram registrados 207 casos de escalpelamento em 41 municípios paraenses.

Outro gráfico que reúne dados de 2006 a 2022, mostra 2009 com o maior número de registros da série histórica: 22 casos. Mas, foi também neste ano que políticas públicas e a criação de Rede de Apoio se intensificaram. No espaço de treze anos, a marinha implantou mais de 5 mil coberturas de eixo de motor em embarcações. Já no ano passado, foram 161 instalações gratuitas. Ações que têm colaborado para a redução dos registros.

Em Belém, o atendimento às vítimas de escalpelamento ocorre, desde 2002, na Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará, por meio do Programa de Atendimento Integral às Vítimas de Escalpelamento (Paives). Outro recurso de atenção às vítimas de acidente com escalpelamento no Pará, é a Casa de Apoio Espaço Acolher.

O local atende pessoas e famílias de diversos municípios, sendo a maioria oriunda das regiões ribeirinhas, assim como as vítimas de escalpelamento. O espaço serve de residência de acompanhamento prolongado, tendo em suas dependências classe hospitalar, a partir da atuação da Secretaria de Estado de Educação (Seduc), com relativas condições de infraestrutura para a garantia de mínimo bem-estar às vítimas de escalpelamento em tratamento na cidade de Belém”

Fonte: G1 Pará e Publicado Por: Jornal Folha do Progresso em 25/01/2024/13:57:51. Disponível em: <https://www.folhadoprogresso.com.br/tags/muana/?print=print-search>

incapaz de assegurar por si mesma, total ou parcialmente, as necessidades de uma vida individual ou social normal, em decorrência de uma deficiência, congênita ou não, em suas capacidades físicas ou mentais (ONU. 1975).

Esse conceito deixou de lado as pessoas que tinham limitações sensoriais e intelectuais.

O Programa de Ação Mundial para Pessoas Deficientes de 1982, embora não apresentasse o conceito, deixava claro existir a deficiência física, mental e sensorial no item 35 da Descrição Geral que, *in verbis*:

37. (...) Na maioria dos países, pelo menos uma em cada dez pessoas tem uma deficiência física, mental ou sensorial e a presença dessa deficiência repercute de forma negativa em pelo menos 25% de toda a população (ONU,1982).

A Declaração de Salamanca de 1994 limitou-se a disciplinar o assunto relativo à educação, com o objetivo de atribuir a todos igualmente oportunidade de ensino. Contudo, não há definição do que seja deficiência.

No sistema interamericano, a Convenção Contra Todas as Formas de Discriminação contra a Pessoa com Deficiência, em seu artigo 1º define deficiência como “uma restrição física, mental ou sensorial, de natureza permanente ou transitória que limita a capacidade de exercer uma ou mais atividades essenciais da vida diária, causada ou agravada pelo ambiente econômico e social”.

Nota-se os verbos finais, agravada pelo ambiente econômico e social, onde trata-se justamente da questão de as pessoas com deficiência terem mais dificuldade de conseguir emprego, o que se aplica por analogia aos casos de escalpeamento

Em 2007, a Convenção Internacional sobre Direitos da Pessoa com Deficiência, também chamada de Convenção de Nova Iorque, em seu artigo 1º, traz a seguinte definição:

Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas. (ONU, 2007)

Com isso, apesar da vagueza da Convenção, colocou-se fim às dúvidas sobre quem está acobertado pelas normas protetivas das pessoas com deficiência. Ficou claro que as limitações devem ser de longo prazo, não sendo considerada pessoa com deficiência aquela pessoa que tenha limitações por um pequeno período.

Não é possível mais se confundir pessoa com necessidades especiais com pessoa com deficiência, pois a primeira é expressão bem mais abrangente e não corresponde fielmente à segunda. Uma mulher grávida tem necessidades específicas, mas não se enquadra no conceito de pessoa com deficiência introduzido pela Convenção de Nova Iorque.

Não importa a natureza da limitação, seja ela física, mental, intelectual ou sensorial, tais obstáculos deverão ser, na medida do possível, ultrapassados para permitir a plena participação dessas pessoas na sociedade.

Nesse sentido, Talarico e Sampaio (2020) abordam a mudança dos conceitos referentes à pessoa com deficiência em paralelo à discussão sobre a dificuldade de assimilação desta alteração nos órgãos de fiscalização ou reconhecedores de direitos estatais, com foco na efetividade da inclusão, mediante a derrubada de intolerâncias e busca pelos ideais de igualdade, com vistas à universalização de direitos e a efetiva tutela dos direitos da pessoa com deficiência.

Ribeiro (2010) lembra a explicação apresentada por Laís Vanessa de Carvalho, ilustrando com uma equação matemática o impacto do ambiente em relação à funcionalidade do indivíduo, ou seja, se o ambiente não trazer qualquer barreira, ser-lhe-á atribuído valor zero que, multiplicado por qualquer valor atribuído à limitação funcional, terá como resultado zero.

Conforme brilhantemente expõe o autor, o “que esta equação revela é que a limitação do indivíduo é agravada ou atenuada de acordo com o meio onde está inserida, sendo ‘zero’ (ou nula) quando o entorno for totalmente acessível e sem barreiras”. E conclui: “quanto maior o número de obstáculos, maior será o reflexo na deficiência, quando associada à limitação do indivíduo”.

Como a Convenção Internacional sobre Direitos da Pessoa com Deficiência fora aprovada conforme processo disciplinado no artigo 5º, §3º, da

Constituição de 1988, tendo status de norma constitucional, deverá ser adotado o conceito nela previsto, em detrimento de outros menos abrangentes. O referido conceito foi seguido pela Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº13. 146/15).

Dessa forma, o ambiente de trabalho deve estar livre de qualquer barreira que impeça o exercício profissional pela pessoa com deficiência. Todas as pessoas serão beneficiadas por essa eliminação e não apenas as pessoas com deficiência, pois o ambiente seguirá o desenho universal. Ora, mesmo alguém que, por exemplo, tenha a mobilidade temporariamente reduzida, poderá exercer a sua atividade laboral. Há vantagem, portanto, para todos: empregados e empregadores.

Sobre a analogia entre escarpelamento e deficiência, vejamos que já existe praxe administrativa⁶.

O direito ao benefício é uma das principais lutas da Associação das Mulheres Ribeirinhas e Vítimas de Escarpelamento da Amazônia, disse a presidente da entidade, Rosinete Serrão: "Nós não temos vida social, não temos garantia de trabalho na sociedade porque se quer muito a questão estética e os empresários locais não aceitam que esteja faltando no trabalho por causa de qualquer coisa relacionada ao problema"⁷, lamentou.

⁶ “No Pará, vítimas de escarpelamento poderão ser incluídas em benefício do INSS como pessoas com deficiência. Benefício é de um salário-mínimo e pode valer em todo o Brasil.

Vítimas de escarpelamento no Amapá poderão ter direito ao benefício do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) se forem consideradas pessoas com deficiência. A recomendação é do Ministério Público Federal (MPF-AP). O reconhecimento vai possibilitar o pagamento de um salário-mínimo.

(...)

Na maioria dos casos, o escarpelamento é provocado quando o eixo do motor de embarcações ribeirinhas está descoberto. O cabelo costuma enrolar na hélice e arrancar o couro cabeludo. Mulheres e meninas são as principais vítimas.

(...)

Em 2017, dois casos já foi registrados, diz a associação. Para evitar mais acidentes, a Marinha intensificou a fiscalização em embarcações atracadas em portos do estado.

Manter a cobertura do eixo do motor é o melhor método para evitar acidentes. Uma campanha de conscientização busca alertar sobre o uso do material. Apesar da ampla divulgação, três meninas foram vítimas de escarpelamento no fim de 2016.

Protetor para o eixo do motor é distribuído gratuitamente pela Capitania dos Portos. Uma lei aprovada em 2009 obriga embarcações a usarem proteção no motor, eixo e partes móveis para evitar ocorrência de escarpelamentos”.

Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/no-ap-vitimas-de-escarpelamento-poderao-ser-incluidas-em-beneficio-do-inss-como-portadores-de-deficiencia.ghtml>

⁷ Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/no-ap-vitimas-de-escarpelamento-poderao-ser-incluidas-em-beneficio-do-inss-como-portadores-de-deficiencia.ghtml>

De acordo com o procurador regional do MPF-AP, Rodolfo Lopes, se a recomendação for acatada, o benefício passa a valer em todo o Brasil. Caso contrário, o MPF pode ajuizar ações com o objetivo de fazer valer o que foi recomendado: "Existe uma lei no ordenamento jurídico brasileiro que prevê a concessão de um benefício de prestação continuada para idosos e pessoas com deficiência que não tenham a condição de prover o seu sustento. No nosso entendimento, as pessoas vítimas de escarpelamento são pessoas com deficiência e, portanto, fazem jus ao recebimento desse benefício", reforçou o procurador.

Para a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, do MPF-AP, o objetivo é garantir às vítimas, em casos de impossibilidade de manter o próprio sustento, o direito ao benefício. As sequelas do escarpelamento provocam "impedimentos – físico e mental – e funcionam como uma barreira social que obstrui a sua participação plena e efetiva na sociedade". E acrescenta "Em razão de sua deficiência, essas mulheres enfrentam dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Somente 8% das vítimas conseguem emprego", ressaltou Lopes. Os deputados da Assembleia Legislativa do Pará (Alepa) aprovaram, na Sessão, o Projeto de Lei nº 48/2020, que acrescenta aos beneficiários do programa "Sua Casa" a pessoa que tenha sido vítima de escarpelamento ou família, nos casos em que a vítima seja menor de idade.

A alteração é no Inciso X no Artigo 5º da Lei nº 8.967, de 30 de dezembro de 2019, que instituiu o Programa "Sua Casa". Destinado à construção, reforma, ampliação, melhoria ou adaptação de unidade habitacional, o programa de governo "Sua Casa" foi criado pelo governador do estado do Pará, Helder Barbalho, por meio de decreto 8.967 de 2019. O programa proporciona a melhoria da qualidade de vida da população do Estado:

O escarpelamento significa uma atrocidade, desumana, quando as medidas para que não aconteçam são simples. Esse acidente acontece quando a mulher tem o seu cabelo enroscado no eixo do motor e muitas mulheres têm arrancado seu couro cabeludo, às vezes suas faces deformadas. Se já é trágico, desumano, triste, doloroso, para aquela mulher, menina, na hora do acidente, é pior ainda depois. Essa mulher, normalmente ribeirinha, não conta com recursos e elas voltam para a mesma vida, mesmo a vida não sendo a mesma, sem

autoestima. E precisam de acompanhamento psicológico e precisam de moradia condizente⁸,

Também foram aprovados outros seis Projetos de Lei. De autoria do ex-deputado Miro Sanova, o PL nº 327/2022 dispõe sobre a obrigatoriedade de Podium adaptado nas competições esportivas que possuírem pessoas com deficiência participando, e dá outras disposições. Na justificativa da matéria, ele afirma que a inclusão das pessoas com deficiência é ainda um grande desafio vivenciado pela sociedade, sendo papel da legislação estar sempre em constante atualização para garantir os direitos básicos constitucionais a todos:

Ainda, se faz importante citar o Estatuto da Pessoa com Deficiência, que determina a promoção, por parte do poder público, da participação da pessoa com deficiência em atividades artísticas, intelectuais, culturais, esportivas e recreativas, com vistas ao seu protagonismo, devendo assegurar acessibilidade nos locais de eventos e nos serviços prestados por pessoa ou entidade envolvida na organização das atividades, e assegurar a participação da pessoa com deficiência em jogos e atividades recreativas, esportivas, de lazer, culturais e artísticas, inclusive no sistema escolar, em igualdade de condições com as demais pessoas⁹.

Outra proposição aprovada foi o Projeto de Lei nº 336/2022, de autoria do deputado Dirceu TenCaten, que obriga as empresas prestadoras de serviços e concessionárias de serviços de água, luz, telefone e internet a inserir nas faturas de consumo, físicas ou eletrônicas, mensagem de incentivo à doação de sangue. A mensagem de que trata o caput deverá conter a frase "Doe Sangue", além do site e contato telefônico da Fundação Centro de Hemoterapia e Hematologia do Pará (Hemopa).

Vale ressaltar que a Fundação frequentemente enfrenta dificuldades em seus estoques de sangue e com demandas muito grandes de pacientes que dele precisam. A necessidade de sangue tem levado o poder público a realizar importante trabalho por meio de campanhas para sua doação, mas infelizmente não tem sido o suficiente. Portanto, precisamos nos mobilizar com o intuito de sensibilizar ainda mais sobre a necessidade latente em nosso estado, pois a doação de sangue salva muitas vidas, sejam elas vítimas de acidentes de trânsito, de doenças e outras¹⁰,

⁸ Disponível em: <https://alepa.pa.gov.br/Comunicacao/Noticia/8983/alepa-aprova-beneficio-para-vitimas-de-escalpelamento>

⁹ Disponível em: <https://alepa.pa.gov.br/Comunicacao/Noticia/8983/alepa-aprova-beneficio-para-vitimas-de-escalpelamento>

¹⁰ Disponível em: <https://alepa.pa.gov.br/Comunicacao/Noticia/8983/alepa-aprova-beneficio-para-vitimas-de-escalpelamento>

Projeto de Lei nº 304/2022 – Ângelo Ferrari: declara patrimônio cultural de natureza material e imaterial do Estado do Pará a "Castanheira do Chapadão", localizada no km 52 da PA 370, no sentido Uruará, entre os Municípios de Santarém e Uruará. Outro caso de analogia para entre as vítimas de escarpelamento e as pessoas com deficiência é que aquelas também passaram a ter direito ao passe livre em transportes rodoviários e hidroviário¹¹.

¹¹ “As vítimas de escarpelamento serão beneficiadas com o Passe Livre em transporte rodoviário e hidroviário no estado do Pará. Esse direito foi assegurado, nesta segunda-feira (20), pela Secretaria de Estado de Saúde Pública, por meio da Coordenação Estadual da Pessoa com Deficiência (Ceped), a partir de demanda apresentada pela Coordenação Estadual de Saúde Indígena e Populações Tradicionais (Cesipt), que é responsável, pela Política de Combate ao Escarpelamento no Pará. (...) Iracy Tupinambá, coordenadora estadual da Pessoa com Deficiência(...)

Além de Iracy Tupinambá, participaram da reunião a coordenadora da Cesipt, Tatiany Peralta; a técnica da Cesipt Patrícia Gomes, a representante da Diretoria de Políticas de Atenção Integral à Saúde (Dpais), Eliane Miranda; a assistente social e coordenadora do Espaço Acolher, Maria Luzia de Matos e a psicóloga Jureuda Guerra.

Saiba como ter direito ao Passe Livre no transporte rodoviário e hidroviário. Pacientes que estavam no Espaço Acolher receberam logo a boa notícia.

Para ter acesso ao Passe Livre, é necessário preencher um formulário da Agência de Regulação e Controle dos Serviços Públicos (Arcon) e anexar cópias do laudo médico, duas fotos 3X4, RG, CPF e Cartão do SUS. Para as pacientes de escarpelamento, a própria equipe do Espaço Acolher providenciará essa documentação e entregará à Ceped para viabilização da carteira de Passe Livre, que é produzida num trabalho conjunto entre Sespa, Prodepa e Arcon.

(...)

Atuação do MPF/AP assegura direito a benefício do INSS a vítimas de escarpelamento, a recomendação do órgão foi acatada pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

Em atendimento a recomendação do Ministério Público Federal no Amapá (MPF/AP), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) reconheceu que “não há restrição legal que impeça o acesso das pessoas vítimas de escarpelamento ao Benefício de Prestação Continuada (BPC)” do INSS. Com isso, a partir de agora, as pessoas que tenham sofrido escarpelamento podem requerer o benefício ao órgão. A concessão do salário mensal, contudo, depende da comprovação da necessidade por meio de avaliação socioeconômica.

Com a intenção de informar sobre a garantia do direito e esclarecer os requisitos para obter o benefício, o procurador regional dos direitos do cidadão no Amapá, Rodolfo Lopes, reuniu-se com representantes da Associação das Mulheres Ribeirinhas e Vítimas de Escarpelamento da Amazônia, na primeira quinzena de agosto. Durante o encontro, o procurador entregou à presidente da associação, Rosinete Serrão, os documentos encaminhados pelo MDS, que informam que vítimas de escarpelamento podem ser entendidas como pessoas com deficiência para fins de recebimento de benefícios assistenciais.

Na oportunidade, a defensora pública federal Nathália Monte se colocou à disposição da associação para orientar sobre possíveis problemas enfrentados na obtenção do benefício. Segundo ela, “existe a possibilidade de judicializar as questões individuais ligadas ao escarpelamento, bem como tentar administrativamente a solução dessas demandas”.

Benefício - O BPC consiste no pagamento de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência ou à pessoa idosa, com 65 anos ou mais, desde que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família. Para acessar o benefício, a pessoa com deficiência deverá, além de estar abaixo do limite de renda estabelecido, realizar avaliação da deficiência, que identificará a existência de barreiras que impeçam a sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Em reunião no Espaço Acolher da Santa Casa, que acolhe vítimas de escarpelamento em tratamento, a coordenadora estadual da Pessoa com Deficiência, Iracy Tupinambá, disse que as pessoas vítimas de escarpelamento têm direito ao Passe Livre e orientou como deve ser feito o processo para essa aquisição. “O Passe Livre é uma garantia de direito de ir e vir para a pessoa com deficiência e seu acompanhante”¹², ressaltou. Iracy Tupinambá.

A maioria das pacientes, vítimas de escarpelamento, são provenientes de municípios ribeirinhos distantes da capital paraense. “O Passe Livre, na verdade, será um apoio a mais, para que as pacientes não corram risco de perder a consulta por falta de passagem do TFD¹³”, enfatizou Iracy Tupinambá.

Ela ressaltou, inclusive, que a própria cópia do formulário entregue já garante o acesso ao benefício do transporte gratuito. “Para usar o Passe Livre, no entanto, é necessário agendar a viagem com uma semana de antecedência¹⁴”, acrescentou Iracy Tupinambá.

No final da reunião, Iracy Tupinambá agradeceu pela parceria, porque há muitas pessoas que têm direito ao Passe Livre, mas ainda não conseguiram

Desse modo, as vítimas de escarpelamento que requerem o benefício terão que cumprir os mesmos requisitos que as demais pessoas com deficiência. Além da avaliação da renda, os trâmites do processo incluem avaliação por assistentes sociais e médicos peritos do INSS.

Acidente - Escarpelamentos são comumente registrados na região amazônica, onde há expressivo contingente de população ribeirinha que utiliza embarcação como principal meio de transporte. O acidente, provocado pelo eixo descoberto que liga o motor à hélice da embarcação, resulta no arrancamento do couro cabeludo e, em alguns casos, de olhos, sobrancelhas e orelhas.

O tratamento médico consiste em frequente higienização e impede as vítimas de se exporem ao sol devido ao risco de doenças, como o câncer de pele. Além das sequelas físicas, o escarpelamento costuma provocar doenças psicológicas, entre elas a depressão.

O MPF/AP entende que “os impedimentos – físico e mental – impostos às vítimas de escarpelamento funcionam como uma barreira social que obstrui a sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condição com as demais pessoas, o que denota estrita relação entre tais pessoas e a conceituação de pessoa com deficiência”.

Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/03/21/vitimas-de-escarpelamento-podem-emitir-passe-livre-para-transportes-no-para.ghml>

¹² Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/03/21/vitimas-de-escarpelamento-podem-emitir-passe-livre-para-transportes-no-para.ghml>

¹³ Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/03/21/vitimas-de-escarpelamento-podem-emitir-passe-livre-para-transportes-no-para.ghml>

¹⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/03/21/vitimas-de-escarpelamento-podem-emitir-passe-livre-para-transportes-no-para.ghml>

encontrar a porta de entrada certa para obtê-lo. “Estamos sempre num esforço conjunto para estender benefício a mais famílias paraenses¹⁵”, alertou.

Tatiany Peralta, coordenadora estadual de Saúde Indígena e Populações Tradicionais. Tatiany Peralta disse que a Cesipt tomou a iniciativa porque muitas pacientes têm enfrentado dificuldade para se deslocar até Belém para novas consultas e continuar o tratamento. “A gente vem há muito tempo tentando que essas meninas venham para Belém fazer o tratamento sem dificuldade. Então, essa parceria com a Ceped é fundamental para garantir o direito dessas mulheres¹⁶”, afirmou.

Para a coordenadora do Espaço Acolher, Maria Luzia de Matos, o Passe Livre é muito importante porque as meninas precisam vir com muita frequência para o atendimento médico e a gente tem dificuldade, por exemplo, quando o atendimento é de dez ou de 15 dias, porque o TFD só libera passagens quando o tratamento vai durar 30 dias e às vezes o não consegue dar a passagem a tempo. “O Passe Livre vai garantir que elas venham. Vai facilitar muito o deslocamento e evitar que elas abandonem o tratamento¹⁷”, disse.

Cristiana Gomes da Costa, de 45 anos, do município de Curuá, vítima de acidente com escalpelamento ocorrido há quatro meses, gostou muito de saber que terá o Passe Livre. “Vai ser bom porque onde eu moro é muito distante, fica acima de Santarém, para eu chegar aqui de barco é quase R\$ 1.000,00. Então, vai me ajudar bastante¹⁸”, felicitou a paciente, que está sendo acolhida no Espaço Acolher.

Espaço Acolher é uma instituição da Fundação Santa Casa, o objetivo do Espaço Acolher é proporcionar acolhimento provisório em espaço apropriado às vítimas de escalpelamento em caráter prioritário e mães com recém-nascidos internados na Neonatologia e demais usuários que necessitam dar continuidade a tratamento especializado na Fundação Santa Casa.

¹⁵ Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/03/21/vitimas-de-escalpelamento-podem-emitir-passe-livre-para-transportes-no-para.ghml>

¹⁶ Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/03/21/vitimas-de-escalpelamento-podem-emitir-passe-livre-para-transportes-no-para.ghml>

¹⁷ Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/03/21/vitimas-de-escalpelamento-podem-emitir-passe-livre-para-transportes-no-para.ghml>

¹⁸ Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/03/21/vitimas-de-escalpelamento-podem-emitir-passe-livre-para-transportes-no-para.ghml>

Segundo a psicóloga Jureuda Guerra, atualmente, há 30 leitos no Espaço Acolher, dos quais dez para vítimas de escarpelamento e seus acompanhantes. Os demais são para neonatologia e usuários masculinos. “Fiquei feliz com o resultado dessa reunião e com as informações que recebi. Espero contribuir para que pessoas atendidas em outras unidades também tomem conhecimento e possam usufruir desse direito”¹⁹.

4. DO ENQUADRAMENTO DAS MULHERES ESCARPELADAS NO NOVO CONCEITO DE PESSOA COM DEFICIÊNCIA

O escarpelamento é um trauma que ocasiona grande impacto na vida das vítimas acometidas. As sequelas decorrentes trazem sofrimentos físicos, emocionais e psicossociais que afetam diretamente a vítima e as suas respectivas famílias, tratando-se de um problema de saúde pública.

Em geral, o trauma ocasiona comprometimento hemodinâmico e dores intensas, além dessas, o quadro pode acarretar sinais e sintomas secundários como mialgias em regiões adjacentes ao trauma, hematomas e edemas faciais, restrição e/ou limitação aos movimentos da face, coluna cervical e cintura escapular, e cefaleias constantes (Brito et.al., 2004), além de comprometimento da audição, deglutição, da fala e sobretudo da visão.

Segundo (Mota, 2000), “as vítimas apresentam sintomatologia álgica frequente, principalmente, nos músculos trapézios e supraespinhosos e cefaleias tensionais intensas pós-traumáticas, o que dificulta o processo de recuperação e interfere diretamente na qualidade de vida”.

O escarpelamento, principalmente, no sexo feminino gera transtornos na autoimagem e autoestima podendo trazer como consequência a mudança no desejo de um relacionamento de ordem afetiva (Guimarães; Bicharra, 2013). Nota-se também uma maior dificuldade de inserção dessas mulheres no mercado de trabalho por não atenderem a padrões estéticos socialmente impostos. E, como

¹⁹ Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/03/21/vitimas-de-escarpelamento-podem-emitir-passe-livre-para-transportes-no-para.ghml>

muitos dos acidentes ocorrem ainda na infância e/ou na adolescência, boa parte das vítimas abandona a vida escolar nesse período.

O trauma atinge não somente a estética e afeta no crescimento e convívio social, como também o aspecto psicológico e emocional das jovens, que, por muitas vezes ficam conhecidas como “meninas de turbante”, pois, utilizam lenços e chapéus para esconder as sequelas do acidente (Beckman; Santos, 2004). A Defensoria Pública da União²⁰ aponta que é comum as vítimas de escarpelamento apresentarem históricos de tentativas ao suicídio, quadros depressivos, alcoolismo e dificuldade de se relacionar socialmente, sendo comumente alvos de *bullying*.

O escarpelamento é um drama psicológico, físico e social. As vítimas que sobrevivem a esse trauma levam consigo para o resto da vida diversas sequelas, físicas, psicológicas e emocionais. O tratamento, quando efetivo, é longo, uma vez que inclui várias jornadas de cirurgias reparadoras, além de tratamento psicológico.

Com o crescimento de casos registrados de vítimas de escarpelamento nos últimos anos, principalmente, na região Norte do Brasil, algumas políticas públicas, medidas legislativas e projetos de órgãos públicos e privados passaram a surgir. Destaca-se a Lei nº 11.970/2009, que torna obrigatório o uso de proteção no motor, eixo e partes móveis das embarcações, e a Lei nº 12.199/2010, que instituiu a data de 28 de agosto como o Dia Nacional de Combate e Prevenção ao Escarpelamento.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007, define em seu artigo primeiro que “Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas” (ONU, 2006).

²⁰Defensoria Pública Da União no Amapá – DPU-AP. Dossiê: Projeto de Erradicação do Escarpelamento. abril, 2016.

O conceito atual de pessoa com deficiência, constitucionalmente adotado pelo Brasil por força da ratificação da Convenção Internacional da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, supera o aspecto clínico de cada indivíduo. Assim, traz as limitações para a sociedade, que deve providenciar todas as adaptações necessárias para que tais pessoas exerçam seus direitos da maneira mais efetiva possível. A obrigação da iniciativa privada, portanto, não está apenas em contratar, mas também em criar meios para a preparação técnica das pessoas com deficiência, habilitadas e reabilitadas para atender à legislação.

Em julho de 2016 entrou em vigor a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015. Esta Lei tem como base a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, tendo incorporado, em seu art. 2º, o conceito de pessoa com deficiência.

Para fins de aplicação desta Lei, consideram-se barreiras qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros. Destacam-se, aqui, as barreiras atitudinais, que envolvem atitudes ou comportamentos que impedem ou prejudicam a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas.

Consideradas as limitações funcionais que comumente acometem as vítimas de escarpelamento, antes mencionadas, bem como as barreiras atitudinais que tendem a enfrentar, o entendimento, agora predominante, é pelo enquadramento dessas pessoas no conceito incorporado pela Lei Brasileira de Inclusão, inclusive para fins de preenchimento da cota a que se refere o artigo 93 da Lei n. 8.213/1991. Por iguais fundamentos, especialmente em situações de limitações mais severas, devido o Benefício de Prestação Continuada (BPC), nos termos do art. 20 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015, no parágrafo único do seu artigo quinto faz uma analogia entre a vulnerabilidade de pessoas com deficiência e mulheres, *in verbis*:

Art. 5º A pessoa com deficiência será protegida de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, tortura, crueldade, opressão e tratamento desumano ou degradante.

Parágrafo único. Para os fins da proteção mencionada no caput deste artigo, são considerados especialmente vulneráveis a criança, o adolescente, a mulher e o idoso, com deficiência.

O escalpelamento é um caso de deformidade permanente considerado pela doutrina penal como uma lesão corporal de natureza gravíssima, Segundo Genival Veloso de França: “Deve-se conceituar deformidade como toda alteração estética grave capaz de reduzir, mais ou menos acentuadamente, a estética individual. É a perda do aspecto habitual. O dano estético é antes de tudo um dano moral”.

O doutrinador penal brasileiro, ao discorrer sobre deformidades, foi por demais simplista, inspirando-se na codificação alemã. Preteriu os princípios da doutrina italiana, que, além de colocar a deformidade restritamente na face, ainda a dividiu em três grupos: *impronta* – lesão leve, como a simples marca que não altera a estética facial, *sfregio* – lesão grave, como uma cicatriz na face; e *deformazione permanente del viso* – lesão gravíssima com manifesta baixa do rendimento estético.

Suas razões são sociais por excelência, em virtude da lesão visível e deprimente. Os elementos princípios são: a face, a deformação e a permanência. São característicos agravantes da estética: extensão, cor, profundidade, mutilação, retração e afundamento.

Por face, compreendem eles desde a linha frontal superior, até o bordo inferior da mandíbula e lateralmente, incluindo as orelhas.

Por deformação, admitem a grave repercussão sobre a estética facial, a ponto de chamar a atenção, de constranger e magoar a quem olha e a quem é visto.

E, finalmente, por permanência, a condição de a deformidade não ser passível de modificações espontâneas e que tenha chegado ao seu estado definitivo.

Mesmo no caso de que as escalpeladas usem de artifícios para esconder os danos, a exemplo de perucas, Genival Veloso de França cita que: “não se podem esquecer o valor estético fa face no conjunto da harmonia da vida social” (França, 1998. p. 125), as próteses não escondem a deformidade, a prótese mesmo que beire a perfeição vai continuar a deformação, trata-se de agravamento que foi simulado, camuflado, remediado, fingir não existe, não deixa que existe, a verdade é antiquadra ao artifício: “o fato de ter a vítima implantado um aponte no lugar dos dentes perdidos na agressão que sofreu é irrelevante para fins de tipificação penal da infração. Ninguém está obrigado a usar posições ou disfarces para favorecer a sorte do seu ofensor” (TJSP – AC – RT 593/339)

Note que se o direito penal, que é o último dos direitos, protege o escalpe, tanto mais ou quanto mais deve o direito administrativo proteger, através de políticas afirmativas.

O escalpelamento merece ser equiparado as pessoas com deficiência para fins de políticas públicas, pela dificuldade de conseguir emprego.

5. DO RECONHECIMENTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO DAS MULHERES ESCAPELADAS COMO PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

O Ministério Público do Trabalho (MPT), no exercício de suas atribuições constitucionais, elaborou a Nota Técnica nº 001 (GT Escalpelamento por Embarcações), de 15 de fevereiro de 2019, produzida e aprovada pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria PGT nº 1472, de 20 de agosto de 2018 com o objetivo de expor seu posicionamento acerca do enquadramento das vítimas de escalpelamento no conceito de pessoa com deficiência, atualmente instituído pela Lei nº 13.146/2015.

A Nota Técnica com base em dados estatísticos revelados com o crescimento de casos registrados de vítimas de escalpelamento nos últimos anos,

principalmente, na região Norte do Brasil, assevera algumas políticas públicas, medidas legislativas e projetos de órgãos públicos e privados passaram a surgir. Destacou a Lei nº 11.970/2009, que tornou obrigatório o uso de proteção no motor, eixo e partes móveis das embarcações, e a Lei nº 12.199/2010, que instituiu a data de 28 de agosto como o Dia Nacional de Combate e Prevenção ao Escalpelamento.

Pontificou a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007, que define “Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas” (artigo 1º).

Assim, como mencionado, o conceito atual de pessoa com deficiência, constitucionalmente adotado pelo Brasil, por força da ratificação da Convenção Internacional da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, supera o aspecto clínico de cada indivíduo. Destarte, traz as limitações para a sociedade, que deve providenciar todas as adaptações necessárias para que tais pessoas exerçam seus direitos da maneira mais efetiva possível.

6. OS DESAFIOS DO NOVO ENQUADRAMENTO PARA A SUSTENTABILIDADE DO SEGURIDADE SOCIAL

A decisão que equipara mulheres escalpeladas a pessoas com deficiência, reconhecendo-as como público prioritário para políticas de proteção social, sobretudo por meio da atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT), representa um avanço civilizatório ao corrigir desigualdades históricas, mas também revela desafios significativos à sustentabilidade do Sistema de Seguridade Social brasileiro. Esse novo enquadramento exige a ampliação de cobertura de benefícios assistenciais e previdenciários, pressionando um sistema já tensionado por restrições fiscais, mudanças demográficas e limitações estruturais.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei nº 8.742/1993) constitui o principal marco normativo da política de Assistência Social, definindo sua função como política pública não contributiva destinada a prover mínimos sociais e garantir proteção a grupos vulnerabilizados. Dentro desse arcabouço, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) destaca-se como instrumento essencial de garantia de renda a idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade.

A partir do momento em que as mulheres escarpeladas passam a ser reconhecidas juridicamente como pessoas com deficiência, há um aumento potencial na demanda pelo BPC, uma vez que a mutilação severa causada pelo escarpelamento produz limitações físicas e psicossociais permanentes, enquadráveis nos critérios de deficiência estabelecidos pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência e pela LOAS. Essa ampliação de cobertura, ainda que necessária para a concretização dos direitos humanos e fundamentais dessas mulheres, impõe desafios estruturais, haja vista que existe a pressão orçamentária sobre um benefício de alta capilaridade, que já responde por parcela significativa dos gastos da assistência social, além da necessidade de aprimorar mecanismos de avaliação biopsicossocial, a fim de garantir que a inclusão de novos grupos seja feita de forma equânime e tecnicamente estruturada, a necessidade de ampliação de serviços socioassistenciais, especialmente em regiões amazônicas onde o escarpelamento é mais frequente e onde a rede do SUAS enfrenta precariedades históricas.

A Seguridade Social, que engloba saúde, previdência e assistência, vive no Brasil um momento de forte tensionamento. A Emenda Constitucional nº 95/2016, ao estabelecer o teto de gastos, reduziu a capacidade de expansão das políticas sociais em um contexto de aumento da demanda. Paralelamente, a transição demográfica, a informalidade laboral e as desigualdades regionais afetam diretamente o financiamento da Seguridade e sua capacidade de proteger novos grupos vulneráveis.

A ampliação do reconhecimento de deficiências decorrentes de violações coletivas, como o escarpelamento, coloca em evidência um dilema

central: como garantir direitos fundamentais sem comprometer a sustentabilidade do sistema?

Não se trata de limitar direitos, mas de fortalecer mecanismos de financiamento, ampliar a eficiência na gestão e consolidar a Seguridade Social como projeto civilizatório. Nesse sentido, desafios estruturais emergem, tais como a necessidade de reconfigurar fontes de financiamento da Seguridade, recuperando sua lógica original de orçamento próprio e integrado, a urgência de fortalecer o SUAS, garantindo equipes, infraestrutura e serviços especializados para atender mulheres escarpeladas e outros grupos vulneráveis, bem como a ampliação de políticas preventivas nas regiões ribeirinhas, reduzindo a incidência do escarpelamento e, conseqüentemente, a pressão futura sobre a Assistência e o BPC.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em razão das considerações acima expostas, o novo conceito de pessoa com deficiência tem um sentido circular, que abrange a pessoa não apenas em relação a uma patologia caracterizadora, mas também questões de ordem social. Ante a esta grande mudança paradigmática e observando a singularidade do acidente do escarpelamento, que vem ocorrendo com frequência no Norte do país e já ganhou contornos de questão de saúde pública.

Deste modo, o Ministério Público do Trabalho pugnou, através de Nota Técnica, pelo enquadramento das vítimas de escarpelamento no conceito de pessoa com deficiência, abarcado pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) editada em consonância com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, em conformidade com o procedimento previsto no § 3º do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, inclusive para fins de preenchimento da cota a que se refere o artigo 93 da Lei nº 8.213/1991.

Várias mudanças estão ocorrendo, como em relação a iniciativa privada, que não deverá apenas contratar, mas também criar meios para a preparação

técnica das pessoas com deficiência, habilitadas e reabilitadas para atender à legislação, inclusive no mercado de trabalho.

Com a entrada em vigor do Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei n. 13.146/2015, foi estabelecido um conceito mais atual e completamente revisto de pessoa com deficiência. Outrossim, nos termos desta Lei, consideram-se barreiras qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros.

Destacam-se, aqui, as barreiras atitudinais, que envolvem atitudes ou comportamentos que impedem ou prejudicam a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas.

Consideradas as limitações funcionais que comumente acometem as vítimas de escarpelamento, antes mencionadas, bem como as barreiras atitudinais que tendem a enfrentar, o entendimento deste órgão ministerial é pelo enquadramento dessas pessoas no conceito incorporado pela Lei Brasileira de Inclusão, inclusive para fins de preenchimento da cota a que se refere o artigo 93 da Lei n. 8.213/1991. Por iguais fundamentos, especialmente em situações de limitações mais severas, devido ao BPC, nos termos do art. 20 da LOAS.

Ressalte-se, por fim, que a Nota Técnica acima referida segue em consonância com o Projeto Estratégico “Acessibilidade e Inclusão no Trabalho de Pessoas com Deficiência e Beneficiários Reabilitados”, instituído pela Coordenadoria Nacional de Promoção de Igualdade de Oportunidades – COORDIGUALDADE com o objetivo de efetivar a plena participação das pessoas com deficiência e dos beneficiários reabilitados na sociedade por meio da inclusão deles no mercado de trabalho e da efetivação da plena acessibilidade.

Assim, o reconhecimento da condição de deficiência das mulheres escarpeladas não representa apenas um avanço jurídico, mas uma reafirmação do compromisso do Estado brasileiro com a dignidade humana e a reparação de danos estruturais. Todavia, a incorporação desse novo grupo reforça a

necessidade de repensar o modelo de financiamento e gestão da Seguridade Social para que ele se mantenha sustentável, inclusivo e capaz de responder às desigualdades regionais extremas.

Portanto, a efetivação dos direitos dessas mulheres, incluindo o acesso ao BPC e a outros serviços socioassistenciais, depende simultaneamente de expansão de proteção e fortalecimento estrutural da Seguridade, sob pena de se criar direitos sem capacidade concreta de implementação.

8. REFERÊNCIAS

Agência Brasil. **Amazônia registra dois novos casos de escalpelamento por mês.** 2008. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/02/01/materia.2008-02-3830835477/view>>. Acesso em: 03 nov. 2019.

Agência Pará. **Seminário discute prevenção de acidentes com escalpelamento.** 2009. Disponível em: <https://www.agenciapara.com.br/exibe_noticias_new.asp?id_ver=50117>. Acesso em: 03 set. 2009.

ANDRADE, E.S. **A Política de Tratamento Fora de Domicílio e as Vítimas do Escalpelamento de Embarcação a Motor Atendidas na Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará 2004.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Belém – PA: Universidade Federal do Pará.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; COSTA FILHO, Waldir Macieira. **A Lei 13.146/2015 (O Estatuto da Pessoa com Deficiência ou a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência) e sua efetividade.** Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/298/280.%3E%20Acesso%20em:%2012%20maio%202019>. Acesso em: 02. Jan de 2025.

ASSOCIAÇÃO SAPORÓ. **Projeto sorriso nos rios.** Belém, 2005.

BALERA, Wagner. **Noções preliminares de Direito Previdenciário.** 2. ed. rev. ampl. São Paulo: QuartierLatin, 2010.

BARROS, Maria MagdalaSette de. Portadores de Deficiência e o concurso público. **Boletim dos Procuradores da República.** São Paulo. v. 4. n. 45. p. 22-4. Jan. 2002.

BASTOS, M.M.R.D. **Geografia dos Transportes: Trajetos e Conflitos nos Percursos Fluviais da Amazônia Paraense: Um Estudo Sobre Acidentes em Embarcações**. 2006. Tese (Mestrado em Geografia). Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia.

BECKMAN, KAF; SANTOS, NCM. **Terapia Ocupacional: relato de caso com vítima de escarpelamento por eixo motor de barco**. Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional/Brazilian Journal of Occupational Therapy. v 12, n 1, 2004. p. 20-44.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. Abordagens espaciais na saúde pública. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. **Série Capacitação e Atualização em Geoprocessamento em Saúde**, v. 1, 136 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. Introdução à Estatística Espacial para a Saúde Pública. Brasília: Ministério da saúde, 2007a. **Série Capacitação e Atualização em Geoprocessamento em Saúde**, v. 3, 120 p. 31. Revista do estrado Profissional em Planejamento em Políticas Públicas.

BRITO, C.B.L.; NORMANDO JÚNIOR, G.R.; FONSECA, C.C.F.; Aita, V.; PINHERIO FO., A. Escarpelamento na população Amazônica. **Rev. Par. Med.**, v. 18, n. 1, p. 30-35, jan/mar 2004.

BUBLITZ, Michelle Dias. **Conceito de pessoa com deficiência: comentário à ADPF 182 do STF**. *Revista da AJURIS*. Porto Alegre. v.39. n.127. p.353-69. Set. 2012.

CENSO 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?busca=1&id=3&idnoticia=2170&view=noticia>>. Acesso em: 10 maio 2019.

CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS - CNRH. Plano Nacional de Recursos Hídricos. **Caderno Regional da Região Hidrográfica Amazônica**. Resolução no 32 do Conselho Nacional de Recursos Hídricos de 15 /10/2003 - Institui a Divisão Hidrográfica Nacional. 2003.

COSTA, J.C. **Revista Amazônia, Ciência e Desenvolvimento**. Belém – Pará: Ed. BASA, 2009.

CUNHA, B. C. et al., Perfil epidemiológico de pacientes vítimas de escarpelamento tratados na fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará. Belém, **Revista Brasileira de Cirurgia Plástica**, Ed. RBCP, 2012.

DÓRIA, A.C.M. **O estudo das vítimas de escarpelamento internadas na FSCMP e a população ribeirinha da Amazônia**. 2002. 62 F. Trabalho de

Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Belém: Universidade Federal do Pará.

FARIAS, Cristiano Chaves; CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Estatuto da Pessoa com Deficiência comentado artigo por artigo**. Salvador: JusPodivm, 2016.

FÁVERO, Eugênia Augusta Gonzaga. **Direitos das pessoas com deficiência: garantia de igualdade na diversidade**. Rio de Janeiro: WVA, 2004, p. 189-190.

FERREIRA, M.C. Reimplante microcirúrgico das avulsões de couro cabeludo – experiência de 7 anos. **Rev. Soc. Bras. Cir.Plást.**, São Paulo, v.18, n. 3, p. 47-54, set/dez 2003.

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. A ONU e o seu conceito revolucionário de pessoa com deficiência. **LTr: Revista Legislação do Trabalho**. São Paulo. v. 72. n. 3. p. 263-70. Mar. 2008.

FRANÇA, Genival Veloso. **Medicina legal**. 5 ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1998.

Furtado, L. G. Sem barco, como pescar? *In: Embarcações, homens e rios na Amazônia*. Belém-PA: Editora Universitária – UFPA, 1992. p. 31-51.

GUIMARÃES, A.G.M. **O processo de construção de políticas públicas para o drama das vítimas de escarpelamento na Amazônia Oriental paraense**. 2010. Tese (Mestrado de Planejamento e Políticas Públicas) Fortaleza: Universidade do Estado do Ceará.

GUIMARÃES, A.G.M; Bicharra, C.N.C. O processo de construção de políticas públicas em prol do ribeirão vítima de escarpelamento na Amazônia. **Revista do estado profissional em planejamento em políticas públicas**. 2013.

LIMA, S. M. S. F. **Trauma e Dor nos Caminhos dos Rios: Mulheres Ribeirinhas e a Realidade do Escarpelamento**. *In: Congresso Internacional de Psicopatologia Fundamental, 2 e Congresso Brasileiro de Psicopatologia Fundamental, 8.*, 2006, Pará. **Anais...** Pará: UFPA, 2006. Disponível em: <https://bdm.ufpa.br:8443/jspui/bitstream/prefix/2057/1/TCC_Experiencia_MulheresEscarpeladas.pdf>. Acesso em: 03nov. 2019.

LINS, J. T. Reflexões sobre a navegação fluvial na Amazônia. *In: Embarcações, homens e rios na Amazônia*. Belém -PA: Editora Universitária – UFPA 1992. p. 73 - 83.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro; ROCHA, Geraldo Celso (Coord.). O MPT e a inserção da pessoa portadora de deficiência no mercado de trabalho: importância da fiscalização relativa às pessoas apresentadas como deficientes pela

empresa; o caso da surdez. **Revista do Ministério Público do Trabalho. Brasília.** V. 11. N. 22. P. 60-70. Set. 2001.

LOPES, Laís Vanessa C. de Figueirêdo. Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: Nova ferramenta de inclusão. **Revista do Advogado.** São Paulo. v. 27. n. 95. p. 56-64. Dez. 2007.

LOPES, Gonzalo. **Direito Educacional e o Processo de Inclusão: normas e diálogos para entender a escola do século XXI.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LUZ, S.; CELHO, D. **Revista Amazônia: Terra e Civilização.** v. 2. Belém – PA: Ed. do BASA, 2009.

MACIEL, C.A.B. A Família na Amazônia: Desafios para a Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade** nº90. São Paulo: Cortez, 2003.

MOTA, M.A. **A contribuição da fisioterapia no tratamento de vítimas de escarpelamento.** 2000. 63 F. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Fisioterapia). Belém: Universidade do Estado do Pará. 2000.

NEVES, Ana Fernanda. Os direitos das pessoas com deficiência no direito da União Europeia. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.** Lisboa. v. 51. n 1/2. p 93-125. 2010.

NOGUEIRA, R.J.B. A navegação interior. **In: Amazonas um estado ribeirinho.** Editora Universidade do Amazonas, Manaus -Am, 1999.

ONU. **Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.** 2007. Disponível em: <
<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/publicacoes/convencao-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia>>. Acesso em: 15 fev. 2019.

ONU. **Declaração de Direitos das Pessoas Deficientes.** Assembleia Geral das Nações Unidas. 09 dez 1975. Disponível em: <
<http://www.pcd.pt/biblioteca/ver.php?id=21>>. Acesso em: 18 set. 2019.

ONU. **Programa de Direitos das Pessoas Deficientes.** Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. 1982. Disponível em: <
<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222004000100013&script=>> Acesso em: 12 out. 2019.

PERSIANI, Mattia. **Direito da Previdência Social.** 14. ed. São Paulo: QuartierLatin, 2009.

Portal Amazônia. **Vítimas de escarpelamento serão avaliadas em mutirão no Pará.** 2010. Disponível

em:<http://portalamazonia.globo.com/pscript/noticias/noticias.php?idN=102630>> Acesso em: 24 dez. 2019.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. **Manual dos Direitos da Pessoa com Deficiência**. São Paulo: Verbatim. 2010.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes; GUGEL, Maria Aparecida; MACIEIRA, Waldir (org). **Deficiência no Brasil: uma abordagem integral dos direitos das pessoas com deficiência**. Florianópolis: Obra Jurídica, 2007.

RIBEIRO, N.S. **Necessidades e dilemas das famílias de vítimas de escarpelamento atendidas na Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). Belém: Universidade Federal do Pará.

RODRIGUES, Maria de Lourdes Alves. **Curso de Formação de Conselheiros em Direitos Humanos**. Disponível em:<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/cc/a_pdf/modulo3-tema5-aula1.pdf>. Acesso em: 30 mar.2015.

SANTOS, Marisa Ferreira dos; Lenza, Pedro (Coord.). **Direito Previdenciário esquematizado**. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

SAWYER, D. A Reorganização Econômica e Demográfica da Amazônia. In: **Estudos e Problemas Amazônicos – História Social Econômica e Temas Especiais**. Governo do Pará, Secretaria de Educação. Belém – PA: CEJUP, 2002.

SOUZA, W.V.; ALBUQUERQUE, M.F.M.; BARCELLOS, C.; XIMENES, R.A.A.; CARVALHO, M.S. A Tuberculose no Brasil: Construção de um sistema de vigilância de base territorial. **Rev. Saúde Públ.**, v. 39, n. 1, p. 82 -89, 2005.

TALARICO, Cahue Alonso; SAMPAIO, Ricardo Alves. **O novo conceito de pessoa com deficiência e sua aplicabilidade por órgãos fiscalizadores ou reconhecedores de direitos estatais**. Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos. v. 12, n. 02, 2020.

TRAVASSOS, C.M.R.; Viacava, F.; FERNANDES, C.; ALMEIDA, C. 33 Revista do estrado Profissional em Planejamento em Políticas Públicas Desigualdades geográficas e sociais na utilização de serviços de saúde no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 5, n. 1, p.133-149, 2000.

VALE, JCC. **A Compreensão do Sofrimento no Escarpelamento**: um estudo utilizando o grafismo e o teste das fábulas. Dissertação de Mestrado em Psicologia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia Clínica e Social da Universidade Federal do Pará. Belém, 2007.

**EIXO IV – SUSTENTABILIDADE, MEIO AMBIENTE E
PROTEÇÃO**

**O MERCADO DE CRÉDITO DE CARBONO COMO
INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS
NO BRASIL: A ADICIONALIDADE DOS PROJETOS
SOCIOAMBIENTAIS EM MEIO ÀS CERTIFICAÇÕES DE CRÉDITO
DE CARBONO**

*The carbon credit market as a tool for the realization of human rights in Brazil: the
additionality of socio-environmental projects amid carbon credit certifications*

Ricardo Glasenapp¹

DOI: <https://doi.org//10.62140/RG291>

RESUMO

A presente pesquisa pretende apresentar os projetos de certificação de crédito de carbono como instrumento de efetivação dos Direitos Humanos decorrente das inúmeras inovações jurídicas, tanto constitucionais, convencionais como legais, que foram introduzidas ao ordenamento jurídico nas últimas décadas; com especial destaque para as adicionalidades possíveis quanto ao financiamento de projetos socioambientais junto às comunidades próximas aos projetos de certificações. Dessa forma, observamos a possibilidade de a preservação ambiental financiar a efetivação de Direitos Humanos não só quanto aos aspectos ambientais mas também quanto à saúde, educação, alimentação e uma vida digna.

PALAVRAS-CHAVES: Mercado de Crédito de Carbono; Direito Ambiental; Efetivação - Direitos Humanos; Critério de Adicionalidade

ABSTRACT

This research aims to present carbon credit certification projects as an instrument for realizing human rights, resulting from the numerous legal innovations—both constitutional, conventional, and statutory—that have been introduced into the legal system in recent decades. Special emphasis is placed on the potential additionalities regarding the financing of socio-environmental

¹ Advogado, professor, palestrante e autor. Doutor em Direito Constitucional pela PUC-SP. Pós-doutorando em Direito e Sustentabilidade pela UniCuritiba. Sócio fundador da C12 Carbon – Consultoria Jurídica Ambiental. Presidente do IBPD – Instituto Brasil – Portugal de Direito. E-mail: ricardoglasenapp@gmail.com

projects in communities near certification projects. Thus, we observe the potential for environmental preservation to finance the realization of human rights not only in environmental aspects but also in health, education, food, and a dignified life.

KEYWORDS: Carbon Credit Market; Environmental Law; Implementation; Human Rights; Additionality Criteria

1. INTRODUÇÃO

O mercado de crédito de carbono surge no cenário internacional como significativo instrumento de sustentabilidade, pois permite não apenas a proteção ambiental, mas também concomitantemente uma transformação econômica e social na região abrangida pelo projeto de certificação de crédito de carbono. Isto porque um projeto de certificação de crédito de carbono deve abranger, para além dos aspectos de proteção ambiental, projetos sociais envolvendo a comunidade local. Em síntese, o projeto de certificação de crédito de carbono deve ser um mecanismo de transformação econômico e social para toda a região e não apenas para os grandes proprietários integrantes do projeto ambiental.

A certificação de crédito de carbono está submetida a uma regulamentação nacional que se origina em tratados internacionais celebrados pelo Brasil junto à ONU. Como o Direito Ambiental encontra-se na terceira geração dos Direitos Humanos, estes tratados devem ser interpretados como tratados internacionais de direitos humanos. Assim, toda a legislação nacional sobre o tema submete-se ao controle de convencionalidade perante tais tratados internacionais.

Diante deste cenário em que a sustentabilidade se traduz numa oportunidade de transformação econômica com relevante impacto social, fundamentada na proteção ambiental, é de reconhecer a efetividade deste novo mercado como instrumento de efetivação dos Direitos Humanos no Brasil.

Portanto, o mercado de crédito de carbono deve ser compreendido como um novo contexto de sustentabilidade em que, além da questão ambiental, está associada ao tripé meio ambiente, transformação econômica e impactos sociais.

Os Direitos Humanos vêm sofrendo uma evolução nas últimas décadas, de modo com que fizesse surgir a necessidade de um alargamento dos direitos protegidos, quer pelo surgimento de novos tratados internacionais de direitos humanos quer pela ampliação interpretativa ocorrida junto ao ordenamento jurídico. Pelo surgimento dos novos tratados internacionais de direitos humanos observamos uma década de maior positivação por parte dos organismos internacionais como também pelos Estados-partes. Já pela ampliação interpretativa dos tratados internacionais de direitos humanos já celebrados observamos tribunais – nacionais e internacionais - alargando o sentido dos Direitos Humanos de modo a abarcar o Direito Ambiental como tal.

E inserido neste cenário de ampliação dos Direitos Humanos vislumbramos o aceleração da positivação normativa quanto ao Direito Ambiental. Desde a década de 1990 há uma crescente discussão internacional sobre os diversos aspectos de proteção ambiental, entre eles o mercado de crédito de carbono.

Nesse sentido, o presente artigo pretende contribuir para a discussão jurídica abordando a regulamentação do mercado de crédito de carbono como um instrumento de efetivação dos mecanismos de proteção ambiental, criado dentro deste cenário de ampliação dos Direitos Humanos, e que também atua como instrumento de efetivação de outros Direitos Humanos. Assim, se demonstrará que os projetos de certificação de crédito de carbono, que configuram o que denominamos “mercado de crédito de carbono”, caracterizam-se por estar subordinado a uma legislação internacional e nacional ambiental que estabelece critérios de metodologias científicas de comprovação da redução das emissões de CO₂ como também estabelece em normas jurídicas internas a necessidade de observação do critério de adicionalidade do financiamento de projetos socioambientais.

Nas palavras de Thomas Piketty, em “A Economia da Desigualdade”:

“se a desigualdade se deve, ao menos em parte, a fatores fora do controle dos indivíduos, como a desigualdade de dotações iniciais transmitidas pela família ou pela sorte – sobre as quais os indivíduos envolvidos não podem ser considerados responsáveis, então é justo o Estado buscar melhorar, da maneira mais eficaz possível, a vida das

peças mais pobres, isto é, daquelas que precisaram enfrentar os fatores não controláveis mais adversos.” (PIKETTY, 2015)

Dessa forma, os projetos de certificação de crédito de carbono devem ser compreendidos não apenas como um instrumento de proteção ambiental, mas principalmente como um importante instrumento de financiamento de projetos socioambientais que possibilitem a efetivação dos Direitos Humanos junto às comunidades próximas às localidades em que são desenvolvidos os projetos de certificação. Pois a riqueza trazida pela comercialização dos créditos de carbono deve também servir às pessoas menos favorecidas, que ainda dependem de políticas públicas para sua sobrevivência minimamente digna.

2. O DIREITO AMBIENTAL COMO PARTE INTEGRANTE DOS DIREITOS HUMANOS

Tradicionalmente os Direitos Humanos são classificados, dentro de sua característica histórica, como conquistas ocorridas em três épocas, o que nos faz observar a existência de três gerações de Direitos Humanos. Na primeira geração encontramos os direitos de liberdades individuais, dentre eles os direitos à vida, liberdade, segurança, não-discriminação racial, propriedade privada, privacidade e sigilo das comunicações, devido processo legal, liberdade de culto, crença e consciência, liberdade de expressão, de associação e de reunião pacífica². Na segunda geração, os direitos sociais, dentre eles os direitos a seguridade social, ao trabalho e proteção contra o desemprego, saúde e bem-estar do indivíduo e da família, propriedade intelectual³. E na terceira geração os direitos difusos, dentre eles autodeterminação dos povos, direito ambiental e direito de minorias⁴.

Como pudemos notar, somente na terceira geração é que o direito ambiental passou a ser observado como integrante dos direitos humanos. E tal evolução jurídica é claramente percebida quando, nas décadas de 1970 e de 1990,

² Trata-se de direitos civis e políticos, previstos nos arts. 3º a 21 da Declaração Universal de 1948.

³ Trata-se de direitos econômicos, sociais e culturais, constantes dos arts. 22 a 28 da Declaração Universal de 1948.

⁴ Trata-se de direitos de solidariedade, expressos nos 26 princípios da Declaração de Estocolmo.

o meio ambiente se tornou destaque no meio jurídico diante de importantes eventos internacionais que foram realizados, em Estocolmo⁵ e Rio de Janeiro⁶, respectivamente; de modo a observarmos algumas evoluções, como “a) a inserção do acesso a um ambiente sadio no rol dos direitos humanos de solidariedade e b) pela preocupação com o desenvolvimento sustentável, ou seja, com a ‘satisfação das necessidades das gerações presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazer as suas necessidades’” (KISS, 2005).

Desta forma, na década de 1970 iniciou-se na ordem internacional um longo processo de mudança nas políticas ambientais, de modo a passar a ter como parâmetro novos termos como “responsabilidade comum”, “recursos compartilhados”, “justiça ambiental”, “poluidor pagador”, e especialmente “desenvolvimento sustentável” (MAZZUOLI, 2013). Já na década de 1990, especialmente após a ECO-92, novos ideais surgiram para a questão ambiental, como os princípios de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos vinculando-os à proteção ambiental. Consequência desta conferência foi a produção da Convenção sobre Mudança do Clima, a Convenção sobre Biodiversidade, a Declaração de Princípios sobre Florestas, a adoção da Agenda 21.

Foi somente a partir da Conferência de Estocolmo é que passamos a observar um movimento internacional de previsão do meio ambiente como direitos humanos, tanto no âmbito internacional como no âmbito interno de países⁷.

⁵ No ano de 1972 ocorreu em Estocolmo a Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente.

⁶ No ano de 1992 ocorreu no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que também ficou conhecida como ECO-92.

⁷ A relação entre Direitos Humanos e o Direito Ambiental passou a ser mais corriqueiro de ser observado a partir da década de 1970, como nos documentos abaixo:

a) os arts. 35.3 e 55 do I Protocolo Adicional de 1977 às Convenções de Genebra de 1949, relativos à proibição de métodos ou meios bélicos causadores de graves danos ambientais;

b) a Convenção das Nações Unidas de 1977 sobre a Proibição do Uso Militar ou Hostil de Técnicas de Modificação Ambiental;

c) os §§ 5º e 20 e da Carta Mundial da Natureza de 1982;

d) as Declarações de Cartagena sobre Refugiados de 1984 e de San José sobre Refugiados e Migrantes Forçados de 1994, que inserem ao rol de migrantes forçados protegidos pelo direito de asilo as vítimas de desastres ambientais;

e) o art. 24, 2, alínea c, da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989, que determina aos Estados-partes investimentos em pesquisa, tecnologia, tratamento de água e

A importância do Direito Ambiental para os Direitos Humanos resta demonstrada diante de novos documentos⁸ que consolidaram “o entendimento de que o direito à vida engloba o exercício pleno dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais a todos os indivíduos, povos, etnias, coletividades e grupos humanos” (MAZZUOLI, 2013); ficando claro que o direito ao acesso ao meio ambiente sadio se consolida como extensão do direito à vida.

Há que se destacar a correlação entre o Direito Ambiental e o Direito Econômico, em que o primeiro serve, também e cada vez mais nos tempos atuais, como um importante limite ao poder econômico tanto das grandes empresas como dos países. Como bem lembra Marcelo Benacchio, “... não se mostra correto falar em busca desenfreada por lucros, pois o exercício da atividade econômica não deve sobrepor o respeito aos Direitos Humanos, devendo deste modo, o Estado, se necessário, intervir nas relações econômicas a fim de assegurar a proteção de seu povo” (BENACCHIO, 2017).

Uma vez analisada o Direito Ambiental como parte integrante dos Direitos Humanos, passaremos a partir daqui a realizar a análise do mercado de crédito de carbono e, em seguida, de como ele atua como instrumento eficaz para a efetivação dos Direitos Humanos.

3. O MERCADO DE CRÉDITO DE CARBONO: SEU SURGIMENTO E SUAS REGULAMENTAÇÕES

O mercado de crédito de carbono surge no cenário internacional como significativo instrumento de sustentabilidade, pois permite não apenas a proteção ambiental, mas também concomitantemente uma transformação econômica e

fornecimento de alimentos saudáveis tendo em vista o combate à desnutrição e doenças bem como “os perigos e riscos da poluição ambiental”;

f) e a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça nas Questões Ambientais de 1998, assinada por 35 Estados e a Comunidade Europeia, que incorporou aos seus dispositivos o Princípio 10 da Declaração do Rio relativo ao acesso à informação em processo decisório sobre tema ambiental.

⁸ Ao analisarem o alcance do Pacto dos Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas no que diz respeito ao direito ambiental, a Assembleia Geral e a Comissão de Direitos Humanos da ONU proferiram os respectivos documentos Resolução n. 37/189A, de 1982 e Resoluções n. 1982/7, de 1982, e 1983/43, de 1983.

social na região abrangida pelo projeto de certificação de crédito de carbono. Isto porque um projeto de certificação de crédito de carbono deve abranger, para além dos aspectos de proteção ambiental, projetos sociais envolvendo a comunidade local. Em síntese, o projeto de certificação de crédito de carbono deve ser um mecanismo de transformação econômico e social para toda a região e não apenas para os grandes proprietários integrantes do projeto ambiental.

A certificação de crédito de carbono está submetida a uma regulamentação nacional que se origina em tratados internacionais celebrados pelo Brasil junto à ONU. Como o Direito Ambiental encontra-se na terceira geração dos Direitos Humanos, estes tratados devem ser interpretados como tratados internacionais de direitos humanos. Assim, toda a legislação nacional sobre o tema submete-se ao controle de convencionalidade perante tais tratados internacionais.

Diante deste cenário em que a sustentabilidade se traduz numa oportunidade de transformação econômica com relevante impacto social, fundamentada na proteção ambiental, é de reconhecer a efetividade do controle de convencionalidade no Brasil.

Portanto, o mercado de crédito de carbono deve ser compreendido como um novo contexto de sustentabilidade convencional em que, além da questão ambiental, está associada ao tripé meio ambiente, transformação econômica e impactos sociais.

Podemos conceituar o crédito de carbono como sendo um título correspondente à uma tonelada de oxigênio emitida à atmosfera ou uma tonelada de gás carbônico evitada de ser emitida à atmosfera, dependendo da espécie do projeto de certificação de crédito de carbono. Lembrando que este cálculo de volume de emissões em toneladas é mensurado considerando a razão de tempo “ano”; portanto, quando lemos que determinado projeto de certificação de crédito de carbono emitiu, por exemplo, 300.000 toneladas de O₂ na atmosfera, isto implica dizer que este volume foi calculado em um ano. Assim, anualmente o projeto terá 300.000 créditos de carbono a serem comercializados em decorrência do projeto desenvolvido.

E o mercado, de forma singela, é formado pela necessidade / vontade do agente poluente em compensar suas emissões de gases de efeito estufa por meio da aquisição de créditos de carbono emitidas por, por exemplo, grandes proprietários de terras com manutenção de floresta local.

O mercado de créditos de carbono é uma iniciativa internacional de proteção ambiental que busca incentivar as empresas e organizações a reduzirem suas emissões de gases de efeito estufa advindas de suas atividades econômicas. Há que se destacar que alguns setores econômicos são mais propensos às emissões de gases de efeito estufa que outras tendo em vistas a diversos fatores, entre eles estão a consciência ambiental de seus líderes como também as limitações tecnológicas existentes.

Esse sistema foi criado quando do Protocolo de Kyoto com o objetivo de estimular ações concretas de mitigação do aquecimento global, de maneira a estimular a produção de energia limpa e renovável e a preservação dos recursos naturais. Posteriormente, tal Protocolo de Kyoto foi substituído pelo Acordo de Paris, em que observamos importantes avanços normativos para o mercado de crédito de carbono.

De acordo com as normas internacionais, há dois mercados de crédito de carbono: um mercado, denominado “regulado”, em que há a obrigatoriedade das empresas e organizações tornarem sua operação mais sustentável por meio da redução de suas emissões de gases de efeito estufa e da obrigatoriedade de aquisição de créditos de carbono para compensar as emissões não reduzidas; e o outro mercado, denominado “voluntário”, em que as empresas e organizações que desejam tornar sua operação mais sustentável e reduzir suas emissões de gases de efeito estufa podem participar do programa de créditos de carbono voluntariamente.

Muito embora atualmente o Brasil encontre-se dentro do mercado voluntário, observa-se um movimento legislativo para que se transforme em breve num mercado regulado. Isto porque com o advento da Lei nº 15.042/2024 o Brasil passou a adentrar numa fase de transição do mercado voluntário para o mercado regulado, que determinará a obrigatoriedade das compensações

ambientais por meio de créditos de carbono aos grandes emissores de poluentes. Ao aderir ao mercado regulado de crédito de carbono, um país avança significativamente em suas políticas públicas de proteção ambiental diante das mudanças climáticas existentes, cujas consequências já são vividas pela Humanidade.

Muito embora a Lei nº 15.042/2024 já esteja em vigência, ainda se aguarda a sua regulamentação por meio de decreto e outras normativas infralegais.

Para melhor compreensão sobre o tema, há que se compreender que o crédito de carbono é medido em toneladas de CO₂ evitadas, ou seja, em quantidade de emissões de gases de efeito estufa que foram poupadas graças às medidas implementadas. Há diversas formas de evitar as emissões de CO₂ já com metodologias científicas comprovadas; entre elas destacamos a preservação de florestas tropicais e de outros biomas⁹.

No que diz respeito especificamente à produção de crédito de carbono, este se dá mediante o desenvolvimento de projetos ambientais que abarcam não apenas a proteção da floresta ou de outro bioma local, mas também de projetos sociais que beneficiem as comunidades locais. Por meio destes projetos os créditos de carbono são certificados internacionalmente e, após isto, poderão ser comercializados junto às empresas poluidoras.

4. O MERCADO DE CRÉDITO DE CARBONO COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS POR MEIO DOS PROJETOS SOCIOAMBIENTAIS

O mercado de crédito de carbono caracteriza-se num importante e recente instrumento de efetivação dos Direitos Humanos Ambientais, na medida em que permite a preservação de biomas como também possibilita a redução das emissões de CO₂ quando de projetos de substituições de matriz energética¹⁰.

⁹ Apenas para fins de esclarecimentos, o cálculo dos índices de emissão de CO₂ de uma empresa, como também as toneladas evitadas pela preservação de uma floresta, deve ser realizado por meio de inventários de gases de efeito estufa em que todas as emissões destes gases são medidas.

¹⁰ Os projetos de certificação de crédito de carbono decorrentes da substituição de matriz energética são possíveis quando da substituição de veículos a combustão por veículos elétricos, por exemplo. Nestes projetos, são calculadas as diferenças das emissões de poluentes quando da utilização dos

Ao protegermos os mais diversos biomas existentes no Brasil por meio dos projetos de certificação de crédito de carbono, estamos efetivando o direito fundamental de termos direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Na mesma medida, também observamos a efetivação deste direito fundamental quando da redução das emissões dos gases de efeito estufa tanto na indústria como na circulação de veículos à combustão.

Mas não é apenas desta forma que o mercado de crédito de carbono auxilia na efetivação dos Direitos Humanos, pois observamos outros mecanismos de auxílio na efetivação dentro da regulamentação ambiental.

Dentre os inúmeros requisitos estabelecidos por toda regulamentação ambiental atinente ao mercado de crédito de carbono encontramos o da adicionalidade por projetos socioambientais envolvendo as comunidades próximas ao local de desenvolvimento do projeto de certificação¹¹. Muitas vezes tal critério é desconhecido pela sociedade em geral por entender que os projetos de certificação de crédito de carbono tão somente efetivariam os Direitos Humanos Ambientais ao proteger ecossistemas.

Por adicionalidade podemos compreender como sendo o princípio que garante que os critérios atinentes ao projeto de certificação envolvendo a redução ou a remoção de emissões de gases de efeito estufa só seja reconhecida mediante a comprovação de que eles, critérios, não teriam ocorridos sem o projeto de certificação de crédito de carbono; como é o caso da redução ou mitigação das emissões como também os dos projetos socioambientais.

O conceito de adicionalidade também é utilizado para comprovar que os projetos socioambientais, financiados pelos projetos de certificação de crédito

veículos a combustão e das emissões de poluentes quando da utilização dos novos veículos elétricos; e tais diferenças das emissões é que poderão ser certificadas de acordo com metodologias próprias.

¹¹ Claro que a certificação de crédito de carbono pode, também, prever em seu projeto o financiamento de outros projetos socioambientais que não próximos à localidade de desenvolvimento do projeto ambiental, em que observaremos a efetivação dos Direitos Humanos em outras localidades também carentes de investimento privado. Neste sentido, entendemos que tal financiamento também deverá ser compreendido como critério de adicionalidade ao projeto de certificação de crédito de carbono.

de carbono, só são realizados efetivamente em decorrência da venda dos créditos de carbono decorrentes dos projetos de certificação.

Detalhando este critério da adicionalidade, podemos observar a elaboração de projetos de efetivação de Direitos Humanos junto à comunidade próxima ao projeto de certificação de crédito de carbono de modo a se permitir a construção e manutenção de escolas, postos de saúde, acesso à saneamento básico, dentre outras políticas de efetivação dos Direitos Humanos.

Desta forma, a adicionalidade do projeto de certificação ambiental é caracterizada com a comprovação de que a receita originada da venda de créditos de carbono é financeiramente essencial para viabilizar o projeto socioambiental; e que sem tal fluxo de receita a efetivação dos Direitos Humanos estabelecidos por este projeto socioambiental não seria possível ou viável.

Portanto, a adicionalidade, em pequena síntese, vem a ser a adição de valor que o projeto de certificação de crédito de carbono traz não apenas no aspecto da proteção ambiental, mas também, e em especial, quanto ao financiamento de projetos socioambientais junto às comunidades próximas à localidade do projeto.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De toda a análise realizada até aqui discurrida podemos concluir que a efetivação das proteções necessárias ao meio ambiente passa por uma questão de compreensão do Direito Ambiental como Direitos Humanos; o que já se observa não só na doutrina como também na jurisprudência dos tribunais nacionais e internacionais.

Por meio de regulamentação internacional, internalizada por normas jurídicas internas, observa-se um novo contexto de proteção ambiental em que há a ampliação da noção de sustentabilidade para além da simples questão ambiental, pois tais projetos de certificação de crédito de carbono envolvem outros aspectos como a transformação econômica e impactos sociais.

Desta forma, o mercado de crédito de carbono traduz-se num significativo instrumento de efetivação do Direito Ambiental enquanto Direitos Humanos, vez que por meio dos projetos de certificação de crédito de carbono é possível abarcar não apenas a proteção do bioma, mas também estabelecer projetos econômicos e sociais que beneficiam as populações locais.

O mercado de crédito de carbono ao ser estabelecido, na década de 1990, como um inovador instrumento de proteção ambiental, na medida em que passou a trazer valor econômico à manutenção dos biomas, o que até então não se vislumbrava, tornou-se um importante instrumento de preservação ambiental aos proprietários de grandes áreas, vez que em décadas atrás apenas observavam a possibilidade de aproveitamento econômico com a derrubada das árvores para venda da madeira extraída e com o posterior plantio de gado ou com a plantação de grãos, com destaque para a soja.

Portanto, não restam dúvidas da importância do mercado de crédito de carbono nos tempos atuais, não apenas como instrumento de proteção ambiental, mas também como instrumento de efetivação de Direitos Humanos por intermédio dos projetos socioambientais estabelecidos em cada projeto de certificação; servindo, desta maneira, como importante mecanismo de atuação da sociedade, na medida em que, por meio de projetos de certificações ambientais, auxilia na efetivação de políticas públicas de proteção social àqueles que necessitam.

6. REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Theory of Fundamental Rights**. Translation by Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Constitutional Law Course**. São Paulo: Saraiva, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **The Legal Content of the Principle of Equality**. São Paulo: Malheiros, 1993.

BENACCHIO, Marcelo; OLIVEIRA, Jeferson Sousa. **Globalization and the State: Considerations on the Humanization of Economic Law**. Brasília:

Journal of Law, Economics and Sustainable Development, v. 3, n. 1, p. 74–89, Jan/Jul 2017.

D'ÁVILA, Caroline Dimuro Bender; BECKER, Gêssica Adriana Buguiski; DE BRITO, Pâmela Dacol; DA CONCEIÇÃO, Sara Margarida Silva de Figueiredo. **The Reflexive Protection of the Environment in the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights.** Montevideo: IIDH Journal – Inter-American Institute of Human Rights, vol. 60.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Concepts of Constitutional Principles.** São Paulo: Editora RT, 2002.

FAGAN, Brian. **The Great Warming: Climate Change and the Rise and Fall of Civilizations.** São Paulo: Larousse, 2009.

GLASENAPP, Ricardo; MAGANHINI, Thais. **Environmental Conventionality Control: An Analysis within the Inter-American Human Rights System.** Riga: NEA, 2019.

GRAU, Eros Roberto. **The Law as It Is and the Law as It Should Be.** São Paulo: Malheiros, 2008.

KELSEN, Hans. **Pure Theory of Law: Condensed Version by the Author.** São Paulo: Editora RT, 2007.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. **International Environmental Law and the “Greening” of the American Convention on Human Rights.** São Paulo: Direito GV Law Review, 9th ed., Jan–Jun/2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Fundamental Rights and Their Multiple Meanings in the Constitutional Order.** Revista Diálogo Jurídico, n. 10. Salvador: CAJ – Centro de Atualização Jurídica, 2002.

MILARÉ, Édís. **Environmental Law: Environmental Management in Focus. Doctrine. Jurisprudence. Glossary.** 5th ed., revised and expanded. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MOTTA, Thalita Lopes. **A Jurisprudential Overview of the Protection of the Human Right to an Ecologically Balanced Environment in the Inter-American Human Rights System.** Belo Horizonte: Veredas do Direito, v. 6, n. 12, p. 9–14, Jul–Dec/2009.

ORELLANA, Marcos A. **Human Rights and the Environment: Challenges for the Inter-American Human Rights System.** American University Brief. Washington D.C., p. 292–300, 2007.

OEA – Organization of American States. **American Convention on Human Rights (Pact of San José, Costa Rica).** San José, Costa Rica: 1978.

PIKETTY, Thomas. **The Economics of Inequality.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PIKETTY, Thomas. **Capital in the Twenty-First Century.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIOVESAN, Flavia. **Human Rights and International Constitutional Law.** 11th ed., revised and updated. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIOVESAN, Flavia. **Human Rights and International Justice: A Comparative Study of the European, Inter-American and African Regional Systems.** 1st ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

PIOVESAN, Flavia. **Human Rights Topics.** 3rd ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ROCHA, M. T. **Global Warming and the Carbon Market: An Application of the CERT Model.** Doctoral Thesis – ESALQ, University of São Paulo, Piracicaba, 2003.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Fundamental Rights: A Reading of the Jurisprudence of the Brazilian Supreme Court.** São Paulo: Malheiros, 2006.

CONCESSÃO DOS SERVIÇOS FUNERÁRIOS E CEMITERIAIS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: UM NOVO PARADIGMA PARA A SUSTENTABILIDADE DOS SERVIÇOS E A GARANTIA DE ACESSO À POPULAÇÃO HIPOSSUFICIENTE

Concession of funeral and cemetery services in the municipality of São Paulo: a new paradigm for service sustainability and guarantee of access for the low-income population

Mirian Gomes¹

DOI: <https://doi.org//10.62140/MG305>

RESUMO

Este artigo explora a complexa trajetória dos serviços funerários no Brasil, com foco na experiência do Município de São Paulo, analisando sua evolução de uma prática historicamente vinculada ao clero para um serviço público gerido pela municipalidade. A pesquisa aborda a base legislativa e doutrinária, traçando um panorama histórico dos cemitérios até a privatização, ocorrida em 2023 e os desafios enfrentados para garantir a capacidade de sepultamento e o acesso à população hipossuficiente.

Palavras-chave: Serviços Funerários; Concessão; Serviço Público; Dignidade Social.

ABSTRACT

This article explores the complex trajectory of funeral services in Brazil, focusing on the experience of the Municipality of São Paulo and examining its evolution from a practice historically linked to the clergy to a public service managed by the municipality. The research addresses the legislative and doctrinal foundations, outlining a historical overview of cemeteries up to the privatization process that occurred in 2023, as well as the challenges faced in ensuring burial capacity and access for low-income populations.

Keywords: Funeral Services; Concession; Public Service; Social Dignity.

¹ Mirian Gomes, advogada, mestre pela PUC/SP e doutoranda em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie, pesquisadora Grupo de Pesquisa CNPq “Cidadania, Constituição e Estado Democrático de Direito”

1. INTRODUÇÃO

Quando tratamos de serviços públicos, raramente recordamos que dentre eles, encontram-se os serviços funerários. Este esquecimento, como veremos ao longo deste trabalho, não é exclusividade doutrinária, faz parte da gestão da maioria dos grandes municípios brasileiros.

A falta de competência para gerir os serviços funerários e cemiteriais levou cidades como São Paulo e Rio de Janeiro a transferir a gestão para particulares. Os modelos, dos mais diversos, envolvem o pagamento de outorgas milionárias pelas concessionárias no início e o compartilhamento de receitas ao longo da concessão, com perspectiva de retorno ao longo do contrato. Para os municípios, resta a arrecadação e a fiscalização dos serviços, transferindo para as concessionárias o ônus de melhorar a infraestrutura, garantir e expandir a capacidade de sepultamento e, ainda, o acesso gratuito aos hipossuficientes, dentro das diretrizes definidas no âmbito da legislação municipal.

Neste contexto, este artigo se propõe a analisar a transição dos serviços funerários e cemiteriais no município de São Paulo, explorando as bases históricas e legais na busca oferecer uma compreensão abrangente de como São Paulo está buscando assegurar a capacidade de sepultamento e a dignidade social diante de uma realidade complexa e em constante transformação.

2. A CARACTERIZAÇÃO DOS SERVIÇOS FUNERÁRIOS COMO SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE HISTÓRICA E LEGAL

O conceito de serviço público, no direito administrativo brasileiro, é multifacetado e encontra seu alicerce primordial na Constituição Federal de 1988, especialmente em seu artigo 175. Este dispositivo estabelece que a prestação de serviços públicos compete ao Poder Público, que a fará diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre mediante licitação. A inserção deste artigo no Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira, e no Capítulo I, sobre os Princípios Gerais da Atividade Econômica, revela uma abordagem constitucional que, embora reconheça a autonomia da categoria jurídica do

serviço público, subordina sua disciplina aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. Tal posicionamento afasta a ideia de exclusividade estatal como regra, transformando-a em exceção que demanda justificativa regulatória de alta relevância constitucional.

Tradicionalmente, a doutrina brasileira, influenciada pela Escola Francesa de Serviço Público, concebia o serviço público como uma atividade de titularidade estatal, submetida a um regime jurídico de privilégios derogatório do direito comum. Autores como Hely Lopes Meirelles definem o serviço público como "todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado". Essa visão enfatizava a prerrogativa do Estado em atender ao interesse público, justificando a incidência de um direito especial em benefício do Poder Público. No entanto, essa perspectiva tem sido revisitada à luz das inovações constitucionais de 1988.

Com a evolução do direito administrativo e a consolidação dos princípios da Ordem Econômica, a doutrina moderna, representada por nomes como Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, passou a interpretar o serviço público sob uma ótica mais abrangente e menos monopolista². Embora reconheçam a essencialidade da atividade para a coletividade, enfatizam que a intervenção estatal deve ser subsidiária, permitindo a atuação da iniciativa privada na prestação de serviços, resguardada a forte regulação e fiscalização do Estado para garantir a supremacia do interesse público, a universalização e a qualidade. Assim, o serviço público no Brasil contemporâneo adota um modelo misto, que equilibra a atuação estatal com a participação

² Para Celso Antônio Bandeira de Mello, "serviço público é toda atividade que a Administração exerce ou coloca à disposição dos administrados, diretamente ou por delegação, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, sob regime jurídico de direito público, total ou parcialmente, e que, por sua natureza, ou por disposição legal, não pode ser prestada por particulares sem a intervenção do Estado". (MELLO, 2011). Maria Sylvia Zanella Di Pietro, enfatiza a necessidade de o Estado atuar como regulador e fiscalizador, garantindo a qualidade e a universalidade, mesmo quando a execução é delegada a terceiros, definindo serviço público como "toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, sob regime jurídico de direito público, com as derivações e prerrogativas que lhe são próprias" (DI PIETRO, 2021)

privada, sempre pautado pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme o artigo 37 da Constituição Federal.

Especificamente quanto aos serviços funerários no Brasil, o entendimento consolidado os caracteriza como serviços públicos, cuja gestão é de competência municipal. Embora hoje essa classificação não seja explicitamente detalhada em todos os textos constitucionais, sua natureza pública e o interesse local envolvido são inegáveis.

Historicamente, a natureza pública dos serviços funerários e a competência municipal já eram previstas em constituições anteriores. A Constituição de 1891, por exemplo, em seu Art. 72, §5º, afirmava que: "os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal, ficando livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não ofendam a moral pública e as leis."

Essa mesma ideia foi reiterada na Constituição de 1934, no Art. 113, §7º, evidenciando a vinculação desses serviços aos direitos individuais e à liberdade religiosa. A secularização³ foi um marco fundamental, desvinculando os serviços funerários de uma esfera puramente religiosa e permitindo sua consolidação como serviços essencialmente públicos.

Após a Constituição de 1934, os serviços funerários deixaram de ser explicitamente mencionados nos textos constitucionais. Contudo, essa ausência não significou uma descaracterização, mas sim uma implicação de sua natureza como serviço público de interesse local, algo que se estabeleceu por meio da prática municipal e do entendimento jurídico-doutrinário:

O serviço funerário é da competência municipal, por dizer respeito a atividades de precípua interesse local – quais sejam: a confecção de caixões, a organização de velório, o transporte de cadáveres e a administração de cemitérios. As três primeiras podem ser delegados pela Municipalidade, com ou sem exclusividade, a particulares que se proponham a executá-las mediante concessão ou permissão, como pode o Município realizá-las por suas repartições, autarquias, fundações ou empresas estatais. (Meirelles, 2009)

³ A secularização dos serviços funerários no Brasil foi um processo histórico e jurídico fundamental que desvinculou a administração e prestação desses serviços do âmbito exclusivo das instituições religiosas, transferindo-os para a esfera do Estado, especificamente para a autoridade municipal.

Na Constituição Federal de 1988 (CF/88), não há uma menção expressa que caracterize os serviços funerários como serviço público nos artigos que definem a repartição de competências da União (Art. 21 e 22) ou as atividades compartilhadas por União, Estados e Municípios (Art. 23 e 24). No entanto, a análise das atribuições conferidas aos municípios, conforme o Art. 30 da CF/88, é crucial para seu enquadramento. Dois incisos são particularmente relevantes, quais sejam: art. 30, I que define a competência dos Municípios "legislar sobre assuntos de interesse local" e o art. 30, V, que atribui a competência aos Municípios de "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial".

É importante destacar que o "interesse local" não se restringe apenas ao município, podendo ter reflexos em esferas estaduais e federais, mas o que prevalece é a preponderância do interesse municipal. Assim, embora não explicitamente listados, os serviços funerários se encaixam perfeitamente na definição de "serviços públicos de interesse local", sendo, portanto, de competência municipal.

Antes de serem legalmente reconhecidos como serviços públicos, as atividades funerárias podem ser consideradas meras atividades do comércio comum. Para que adquiram o status de serviço público, é fundamental que sejam formalmente incorporadas pela legislação local e devidamente organizadas. Isso implica a criação de uma legislação específica que detalhe os serviços e produtos que compõem o conjunto de serviços funerários, sua abrangência e os valores das tarifas a serem cobradas dos usuários⁴.

3. FORMAS DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS FUNERÁRIOS: DIRETA E INDIRETA

⁴ Ao regulamentar esses serviços, a legislação municipal deve estar em conformidade com a Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que estabelece normas para a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Adicionalmente, a Lei Federal nº 7.783/1989, em seu Art. 10, IV, já reconhece os serviços funerários como essenciais e ininterruptos, reforçando sua relevância pública.

Uma vez que os serviços funerários são reconhecidos como públicos através de legislação específica, sua prestação pode ocorrer de duas formas: (i) prestação direta: O próprio Poder Público (seja o Estado, uma autarquia ou uma empresa estatal criada para esse fim) executa o serviço com seus próprios recursos. Nesse modelo, a responsabilidade por todas as etapas recai sobre o ente público, e basta a regulamentação da atividade; (ii) prestação indireta (delegada): O serviço é delegado a terceiros por meio de concessão ou permissão, sempre precedida de licitação, conforme o Art. 175 da Constituição Federal, qual seja: "Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos".

Quando a prestação é delegada, o parágrafo único do Art. 175 da CF/88 exige a elaboração de uma legislação específica que regule o regime das empresas concessionárias e permissionárias; os direitos e deveres dos usuários; a política tarifária; a obrigação de manter um serviço adequado. 8 Nesse caso, a responsabilidade perante os usuários recai sobre os terceiros contratados, selecionados obrigatoriamente por processo licitatório.

Apesar da clareza sobre os serviços funerários, o próprio conceito de "serviço público" é amplo e seu uso indiscriminado pode desvirtuar a intenção do constituinte originário, que visava restringir as atividades estatais a um núcleo essencial e indispensável, delegando o restante à livre iniciativa. O Art. 173 da CF/88 reforça essa ideia:

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

Em suma, a análise do ordenamento jurídico brasileiro permite concluir que os serviços funerários não são uma mera atividade econômica, mas sim um serviço público, com competência dos municípios para legislar sobre o tema, cuja prestação pode ser direta ou indireta e, neste caso, a lei exige licitação prévia e não implica exclusividade para o particular.

Ao recepcionar os serviços funerários como serviço público em seu território, o Poder Público deve considerar as necessidades e realidades locais para

estabelecer critérios de normatização que garantam que esses serviços atendam à sua finalidade em benefício da população, e mais, quando delegados a particulares, a legislação deve assegurar que os serviços observem os princípios da continuidade, eficiência e legalidade, alinhando os interesses públicos sem exceder as necessidades e finalidades das empresas prestadoras.

4. O SERVIÇO FUNERÁRIO E CEMITERIAL NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

4.1. A população carente à margem do acesso

A história dos cemitérios na cidade de São Paulo reflete uma profunda transformação social, sanitária e urbanística. A inauguração do Cemitério da Consolação, em 15 de agosto de 1858, na região central, marcou o início de uma nova era para os ritos funerários no município. Este foi o primeiro cemitério público da cidade, criado com o objetivo primordial de substituir a antiga prática de realizar sepultamentos dentro das igrejas, uma medida essencial para melhorar a salubridade e prevenir a disseminação de epidemias que assolavam a crescente população.

É importante fazer uma ressalva histórica: embora o Cemitério de Santo Amaro tenha sido inaugurado em 1856, sendo cronologicamente mais antigo, na época de sua fundação, Santo Amaro era um município autônomo. Sua incorporação à capital paulista ocorreu apenas em 1935. Por essa razão, o Cemitério da Consolação é oficialmente reconhecido como o primeiro cemitério público do município de São Paulo como o conhecemos hoje.

Antes da criação de espaços como o da Consolação, os costumes fúnebres em São Paulo eram ditados por profundas crenças religiosas, que associavam a proximidade com o sagrado à salvação da alma. Consequentemente, os sepultamentos ocorriam predominantemente em locais ligados à Igreja. A prática mais comum era enterrar os mortos no interior das próprias igrejas, um privilégio geralmente reservado a membros da elite social, ao clero e a figuras proeminentes da comunidade. Acreditava-se que a proximidade com o altar e as relíquias dos santos facilitaria a jornada da alma para o paraíso. Para a população

em geral, os sepultamentos eram realizados nos terrenos adjacentes aos templos, conhecidos como adros, que funcionavam como cemitérios a céu aberto. Essa tradição, no entanto, gerava graves problemas de saúde pública, pois a superlotação e a falta de condições sanitárias adequadas contribuíam significativamente para a propagação de doenças.

Além desses locais, existiam espaços destinados a grupos sociais específicos e marginalizados. Um exemplo notável é o Cemitério dos Aflitos, inaugurado em 1775 na área que hoje corresponde ao bairro da Liberdade. Este cemitério era o destino final de indigentes, escravizados que não pertenciam a irmandades e condenados à morte na forca. A Capela dos Aflitos, remanescente desse cemitério, ainda existe e se mantém como um importante marco histórico e local de peregrinação.

No cenário nacional, o pioneirismo na criação de cemitérios públicos planejados, fora dos domínios da Igreja, coube ao Cemitério da Saudade, em Viamão, no Rio Grande do Sul, inaugurado em 1802. Sua criação representou um marco na história funerária e urbanística do Brasil, refletindo a influência das ideias iluministas europeias e a crescente preocupação com a higiene. A transição para um modelo de cemitérios laicos, administrados pelo poder civil e afastados dos centros urbanos, não apenas resolvia questões sanitárias, mas também estabelecia um controle estatal sobre os ritos fúnebres, antes um monopólio eclesiástico.

Em paralelo às práticas oficiais, os sepultamentos "ad hoc" eram comuns, especialmente antes da regulamentação dos cemitérios públicos. Esses enterros ocorriam em diversas circunstâncias, como em propriedades privadas, onde famílias de áreas rurais optavam por sepultar seus entes em terrenos próprios, seja pela tradição ou pela dificuldade de acesso a um cemitério formal. Em momentos de crise, como epidemias, guerras ou catástrofes, o grande número de mortos sobrecarregava os sistemas existentes, levando à criação de valas comuns e sepultamentos em massa em terrenos improvisados para conter a propagação de doenças.

Essa modalidade de enterro também era a única opção para grupos excluídos dos ritos tradicionais. Indigentes, vítimas de violência, suicidas e não católicos frequentemente tinham o sepultamento em solo sagrado negado, sendo enterrados em locais informais ou em cemitérios designados para marginalizados, como o já mencionado Cemitério dos Aflitos. A informalidade e a falta de registros detalhados desses enterros são características marcantes de uma época em que as normas funerárias refletiam as profundas desigualdades sociais e religiosas.

Isso porque, durante o século XIX e início do século XX, os sepultamentos em São Paulo eram marcados por uma profunda estratificação social. Até meados do século XIX, a Igreja Católica exercia controle sobre os enterros. A localização do sepultamento funcionava como um claro indicador de status social e capacidade financeira da família, ou seja, enquanto as famílias abastadas podiam adquirir jazigos perpétuos em locais privilegiados, os mais pobres eram relegados a valas comuns ou áreas mais distantes nos cemitérios.

Os sepultamentos realizados pela Igreja para indigentes, tinha caráter meramente assistencialista, não constituindo uma política pública universal. Antes da formalização do Serviço Funerário Municipal, diversas formas de auxílio eram oferecidas por irmandades, ordens religiosas ou por meio da filantropia privada. Contudo, esses serviços eram limitados, dependiam de recursos e decisões de terceiros, e não configuravam um direito universal garantido pelo poder público.

4.2. A Criação do Serviço Funerário do Município de São Paulo (SFMSP) e a garantia da universalidade

A criação do Serviço Funerário do Município de São Paulo (SFMSP) em 1927, como autarquia municipal, representou um passo crucial na organização e padronização dos serviços funerários em São Paulo. Mais do que simplesmente gerenciar cemitérios e crematórios, o SFMSP tinha como objetivo primordial garantir o acesso a um funeral digno para toda a população, especialmente os mais carentes.

A partir desse momento, a oferta do serviço social (tarifado) o e do gratuito para a população hipossuficiente tornou-se uma obrigação legal e

institucional do município. Os critérios para essa gratuidade foram sendo aprimorados e regulamentados ao longo do tempo por meio de decretos e portarias municipais e significou o acesso a um sepultamento digno como um direito social e não mais um ato de caridade.

A assistência social para a gratuidade dos serviços funerários e cemiteriais surgiu, portanto, como uma resposta essencial do poder público para mitigar a profunda disparidade social existente. Ela visa garantir o direito fundamental a um sepultamento digno para todos, reconhecendo a morte como um evento universal que não deve ser motivo de humilhação, endividamento ou exclusão para as famílias mais vulneráveis, assegurando assim o "direito à memória" e ao luto digno para todos os cidadãos.

O Serviço Funerário do Município de São Paulo (SF MSP) foi criado pela Lei nº 2.378, de 16 de dezembro de 1927. Esta lei, promulgada em um período de significativo crescimento urbano e crescente demanda por ordenamento dos serviços públicos, constituiu um marco fundamental na história da cidade. Ao determinar a municipalização, a Lei nº 2.378/1927 transferiu a responsabilidade e o controle da gestão dos serviços funerários e cemiteriais — que antes poderiam ser operados por entidades privadas sem supervisão centralizada — diretamente para a alçada do poder público municipal.

Essa medida estabeleceu as bases para a operação e regulamentação desses serviços, visando garantir uniformidade na prestação, fiscalização rigorosa e acessibilidade para todos os cidadãos de São Paulo. A lei delineou o arcabouço legal para a organização e administração dessas atividades, incluindo a definição de tarifas, a padronização de procedimentos e a gestão dos cemitérios públicos da cidade, assegurando que os serviços fossem prestados de forma digna e equitativa sob supervisão municipal.

A Lei nº 2.378/1927 foi impulsionada por princípios fundamentais que visavam a modernização e a organização da gestão dos serviços funerários e cemiteriais. Estes princípios refletiam as urgentes preocupações sociais, sanitárias e urbanísticas de uma São Paulo em rápido crescimento e transformação no início do século XX.

O primeiro princípio fundamental era erradicar as condições insalubres e os riscos epidemiológicos gerados pelos sepultamentos em igrejas, adros e terrenos privados, prevenindo a disseminação de doenças contagiosas e a contaminação do ambiente urbano. A municipalização dos serviços funerários permitiu um rigoroso controle sanitário sobre todos os aspectos do processo de sepultamento, incluindo a centralização dos enterros em cemitérios públicos especificamente projetados para esse fim, localizados em áreas afastadas dos centros populacionais e dotados de infraestrutura adequada, como sistemas de drenagem, delimitação de jazigos e registros precisos, essenciais para a saúde coletiva e o planejamento urbano.

A criação do Serviço Funerário permitiu o controle e a regulamentação estatal, rompendo com o monopólio ou a predominância dos serviços funerários exercidos pela esfera eclesiástica ou por uma iniciativa privada desregulada, transferindo essa responsabilidade crucial para o controle e a gestão do poder público municipal. A criação de uma autarquia — o SFMSP — garantiu que o município pudesse padronizar os serviços oferecidos, estabelecer tabelas de tarifas justas e acessíveis, fiscalizar a qualidade do atendimento e determinar regras claras para o funcionamento de cemitérios e agências funerárias. Esta medida trouxe transparência, previsibilidade e equidade ao setor, eliminando a arbitrariedade e a exploração.

O terceiro princípio fundamental foi garantir que o serviço funerário, reconhecido como essencial à dignidade humana e ao direito ao luto, estivesse acessível a toda a população paulistana, independentemente de sua condição social, econômica ou religiosa. A morte, sendo um evento universal, não deveria ser tratada como um luxo ou um privilégio reservado a poucos.

A Lei nº 2.378/1927 representou uma profunda modernização na forma como a cidade de São Paulo abordava a questão da morte e dos serviços funerários. Ela marcou a transição de práticas informais, insalubres e socialmente estratificadas para um modelo de serviço público organizado, regulamentado e com uma forte dimensão social, estabelecendo as bases para o sistema funerário paulistano que conhecemos hoje.

4.3. **A ineficiência municipal e a concessão dos serviços funerários**

Passados quase um século desde a criação do Serviço Funerário Municipal a gestão pública se viu diante da incapacidade de administrar os cemitérios, dentro dos padrões mínimos de qualidade esperados pela população de São Paulo.

Como solução para um sistema funerário marcado por décadas de problemas, em março de 2023 os 22 cemitérios e o crematório municipal de São Paulo foram privatizados. Uma análise aprofundada do período que antecedeu a concessão à iniciativa privada revela um longo e complexo processo de abandono e precarização que foi deliberadamente construído sob a própria gestão pública. O Serviço Funerário do Município de São Paulo (SFMSP), autarquia que administrou o setor por décadas, foi palco de um esvaziamento estratégico, escândalos de corrupção e uma profunda negligência estrutural, que culminaram em um cenário de caos e justificaram sua entrega ao mercado.

Mas, a precarização do SFMSP não foi um processo acidental, mas sim o resultado de decisões políticas e administrativas que visavam ao seu enfraquecimento. A principal estratégia foi o estrangulamento do quadro de pessoal através da não realização de concursos públicos. Segundo um artigo de 2021 publicado pela Central Única dos Trabalhadores (CUT-SP), o número de servidores efetivos sofreu uma redução drástica em duas décadas⁵ (Gomes, 2021).

Ano	Número de Servidores Efetivos	Número de Terceirizados
2000	2.200	0

⁵ Serviço funerário municipal escancara a porta para funerárias privadas. CUT-SP. Acessado em 10 de outubro de 2025, de <https://sp.cut.org.br/noticias/servico-funerario-municipal-escancara-a-porta-para-funerarias-privadas-b9d0>

Ano	Número de Servidores Efetivos	Número de Terceirizados
2021	Menos de 800	Cerca de 1.500

Essa política de não reposição de servidores, que se aposentavam ou faleciam, criou uma dependência crescente de mão de obra terceirizada e abriu espaço para a narrativa de ineficiência do serviço público. O Sindicato dos Servidores Municipais de São Paulo (Sindsep) denunciou que, em 2016, foi realizado um concurso para cargos administrativos (AGPP), mas até 2021, nenhum dos aprovados havia sido convocado, evidenciando a intenção de não fortalecer a autarquia.

Paralelamente, a gestão municipal começou a "flexibilizar" o monopólio público. Em março de 2021, uma resolução do superintendente do SFMSP permitiu que funerárias privadas passassem a atuar diretamente na remoção de corpos, sob a justificativa da pandemia. Na prática, a medida gerou uma queda na arrecadação da autarquia e consolidou a presença do setor privado, que passou a disputar os serviços diretamente com o poder público, muitas vezes de forma predatória, abordando famílias em hospitais e residências.

Além do sucateamento programado, a gestão pública do SFMSP foi manchada por sucessivos escândalos de corrupção, que minaram a confiança no serviço e expuseram uma cultura de ilegalidade entre servidores. Investigações e reportagens ao longo dos anos revelaram uma série de esquemas criminosos.

Funcionários do Serviço Funerário da capital têm aproveitado o momento de fragilidade das famílias que perdem parentes para aplicar golpes durante o processo de sepultamento. Pelo menos 75 servidores são investigados pela Prefeitura de São Paulo em casos que vão desde achques às vítimas para agilizar a retirada de corpos até vendas casadas de caixões e flores. (Haddad, 2012) ⁶

⁶ Prefeitura investiga máfia com mais de 75 servidores no Serviço Funerário. Estadão. Acessado em 10 de outubro de 2025, de <https://www.estadao.com.br/sao-paulo/prefeitura-investiga-mafia-com-mais-de-75-servidores-no-servico-funerario-imp-/>

Uma reportagem do jornal O Estado de S. Paulo, de 2012, detalhou como uma máfia de servidores extorquia famílias, realizava vendas casadas e desviava pagamentos de serviços como a tanatopraxia, que eram pagos pelas famílias, mas não entravam no caixa da autarquia⁷.

Um artigo do portal jurídico Migalhas, favorável à privatização, compilou um histórico de escândalos que reforça a imagem de uma autarquia corroída pela corrupção⁸ (Leite Junior, 2025):

Ano(s)	Escândalo	Descrição
2007	Máfia das Flores	Esquema criminoso na venda de flores nos cemitérios municipais.
2011	Desvio de Taxas	Servidores municipais investigados por desviarem taxas funerárias.
2013	Venda Ilegal de Jazigos	Descoberta de um esquema de venda ilegal de terrenos e jazigos.
2017	Restos Mortais	Crises e investigações sobre a destinação inadequada de restos mortais.
2020	Superfaturamento	Denúncias de superfaturamento em contratos de urnas e serviços.
2019-2021	Pedidos de CPI	Solicitações de Comissões Parlamentares de Inquérito para apurar desvios e fraudes.

O reflexo mais visível da precarização estava no estado físico dos cemitérios. Um relatório de auditoria da Controladoria Geral do Município,

⁷ Fonte: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2012/09/17/prefeitura-investiga-mafia-no-servico-funerario-de-sp.htm> Acessado em 14/12/2025.

⁸ Serviços funerários em SP: Por que a concessão foi necessária? Migalhas. Acessado em 10 de outubro de 2025, de <https://www.migalhas.com.br/depeso/428591/servicos-funerarios-em-sp-por-que-a-concessao-foi-necessaria>.

realizado entre julho e outubro de 2018, expôs uma realidade de completo abandono em diversas unidades.

As vistorias, realizadas em cemitérios como Vila Formosa, Araçá e Santana, constataram problemas graves e crônicos⁹: **(i)** Falta de destinação para restos mortais: No Cemitério Vila Formosa, a auditoria encontrou um "grande estoque de restos mortais provenientes de exumações sem identificação adequada e armazenado em local impróprio". Sacos plásticos com ossadas, identificados à mão, lotavam salas e subsolos, incluindo um cômodo antes destinado a ferramentas dos coveiros; **(ii)** Falta de segurança: Furtos e roubos eram relatados com frequência por funcionários e usuários, e a auditoria constatou que não havia "efetivo suficiente para a ronda de cemitérios"; **(iii)** Infraestrutura em ruínas: No Cemitério de Santana, um ossuário destruído por fortes chuvas em janeiro de 2011 permanecia sem conserto até a data da auditoria, em 2018. O problema se arrastava por mais de sete anos sem solução por parte da gestão pública.

A combinação de esvaziamento do quadro de servidores, omissão diante de escândalos de corrupção, negligência com a infraestrutura e o descaso com as condições de trabalho dos funcionários criou um cenário insustentável. Essa precarização programada, construída ao longo de diferentes gestões municipais, serviu como principal argumento para justificar a entrega de um serviço público essencial à iniciativa privada, transferindo a responsabilidade do Estado para o mercado após décadas de abandono.

5. A CONCESSÃO DOS SERVIÇOS E A GARANTIA DOS SERVIÇOS GRATUITOS AOS HIPOSSUFICIENTES

Em janeiro de 2023, a Prefeitura de São Paulo concluiu a assinatura de contratos de concessão para a gestão privada de 22 cemitérios e um crematório

⁹ Fonte: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/RELATORIO_FINAL_OS_59_D_2018_SF MSP_PUBLICACAO.pdf](https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/RELATORIO_FINAL_OS_59_D_2018_SF MSP_PUBLICACAO.pdf). Acessado em 14/12/2025.

público¹⁰ (SFMSp, 2018). Os contratos têm vigência de 25 anos e visam modernizar os serviços oferecidos à população.

Além de São Paulo, outros três grandes municípios brasileiros efetivamente concluíram processos de privatização ou concessão de serviços funerários e cemiteriais. O município do Rio de Janeiro concluiu a privatização de seus cemitérios públicos em 2013. Segundo Leonardo Martins, presidente do Sindicato dos Estabelecimentos Funerários do Rio de Janeiro (SEFERJ), após a privatização houve aumento significativo nos custos. Algumas taxas passaram de R\$ 200 para R\$ 1.200. Por outro lado, houve melhoria na conservação dos cemitérios e aumento no número de vagas para enterros. O Distrito Federal foi pioneiro na privatização de cemitérios no Brasil, concluindo o processo em 2002, após licitação realizada naquele ano.

As críticas recorrentes às privatizações se concentram no aumento dos custos dos serviços, inclusive, em São Paulo o tema é objeto da ADPF 1196 sob a relatoria do Min. Flávio Dino que, em decisão liminar, acatou pedido do Partido Comunista do Brasil, determinando que:

O Município de São Paulo restabeleça a comercialização e cobrança de serviços funerários, cemiteriais e de cremação tendo como teto os valores praticados imediatamente antes das concessões (“privatização”), atualizados pelo IPCA- Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo até esta data. Com isso, objetiva-se evitar danos irreparáveis ou de difícil reparação em desfavor das famílias paulistanas, em face de um serviço público aparentemente em desacordo com direitos fundamentais e com valores morais básicos. (Dino, 2025)

Mas, a privatização dos serviços demonstra uma tendência crescente de municipalidades brasileiras em buscar a parceria com o setor privado para a gestão de serviços funerários e cemiteriais, visando a otimização da infraestrutura e a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos à população e, para garantir o acesso aos serviços pela população carente, os contratos preveem obrigações específicas de gratuidade dos serviços, assim como pacotes sociais.

¹⁰ Fonte: <https://prefeitura.sp.gov.br/w/noticia/prefeitura-assina-concessao-do-ultimo-bloco-de-cemiterios>. Acessado em 14/12/2025.

Se as notícias veiculadas – e subsidiaram a decisão liminar na ADPF 1196 – tendem a se concentrar nas críticas à privatização, dados da Prefeitura informam que após a concessão dos serviços funerários em março de 2023, foram implementadas medidas visando melhorias no atendimento, que beneficiaram diretamente a população carentes. Dentre elas, a redução de custos do funeral social, com redução de 25%, tornando os serviços mais acessível às famílias de baixa renda; a ampliação das agências funerárias que antes da concessão eram 13 em toda a capital, no último levantamento da Prefeitura as concessionárias já contavam com 42, distribuídas por toda a cidade, o que facilita o acesso da população aos serviços; além das melhorias na infraestrutura dos cemitérios, relegados ao abandono por décadas.

5.1. O CadÚnico como critério para concessão da gratuidade dos serviços

A Constituição Federal de 1988 não estabelece explicitamente a gratuidade dos serviços funerários e cemiteriais como um direito fundamental isolado. No entanto, o artigo 6º da CF/88 elenca a assistência social como um direito social, e o artigo 203, inciso I, da mesma Carta Magna, prevê que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, tendo como objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

Além disso, o artigo 1º, inciso III, da CF/88 consagra a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. A morte é um evento inerente à condição humana, e a garantia de um sepultamento digno para indivíduos em situação de vulnerabilidade social é um corolário desse princípio.

Portanto, a gratuidade desses serviços não é um direito formalizado na Constituição, mas sim um direito que decorre da interpretação sistemática dos princípios e direitos fundamentais sociais, especialmente a assistência social e a dignidade da pessoa humana, que visam assegurar um mínimo existencial e o

respeito ao ser humano mesmo após a morte, independentemente de sua condição econômica.

A regulamentação da gratuidade dos serviços funerários e cemiteriais é, em grande parte, responsabilidade dos municípios. Isso se deve ao fato de serem considerados serviços públicos de interesse local (conforme o Art. 30, incisos I e V, da Constituição Federal), cabendo às prefeituras organizá-los e prestá-los. Além disso, as políticas de assistência social são fortemente implementadas pela municipalidade, permitindo que os gestores locais identifiquem com maior precisão as situações de vulnerabilidade. Com essa autonomia, os municípios podem criar legislação própria para definir os critérios de concessão da gratuidade.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) tem se tornado uma ferramenta fundamental para as capitais brasileiras e outros municípios na gestão e concessão de diversos benefícios e serviços sociais, incluindo a gratuidade dos serviços funerários e cemiteriais.

O Cadastro Único (CadÚnico) é uma ferramenta fundamental para identificar e caracterizar socioeconomicamente as famílias de baixa renda no Brasil, assegurando que os programas sociais alcancem seu público-alvo. Nas principais capitais, ele se tornou um critério essencial para a concessão da gratuidade dos serviços funerários e cemiteriais. O CadÚnico otimiza a análise dos órgãos de assistência social municipais ao centralizar informações socioeconômicas cruciais, como a composição familiar e a renda. Essa agilidade é particularmente importante em momentos de luto, pois dispensa a apresentação de uma vasta quantidade de documentos adicionais.

As legislações municipais frequentemente estabelecem o CadÚnico como um requisito indispensável para a concessão da gratuidade, reforçando sua integração com a política de assistência social. Nela, a gratuidade é reconhecida como um benefício eventual, alinhando-se à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e ao papel do CadÚnico como porta de entrada para a maioria dos programas e benefícios sociais.

No Município de São Paulo, a Resolução 18 da SP-Regula estabelece procedimentos gerais para garantia do direito à gratuidade:

Art. 10 Com a finalidade de garantir o direito de gratuidade para hipossuficientes e doadores de órgãos que ao benefício façam jus, as concessionárias delegatárias dos Serviços Funerários do Município de São Paulo deverão adotar as seguintes providências:

(...)

VI - Realizar a consulta de direito à gratuidade pelo Sistema Hagape, ou outro sistema que venha a substituí-lo, na forma explicitada em manual distribuído pelo Poder Concedente;

O CadÚnico funciona como um instrumento central para a verificação de informações. Essa informação passa por um rigoroso processo de validação e checagem pelos órgãos gestores, que inclui o cruzamento dos dados do CadÚnico com determinadas bases governamentais. Podem, ainda, ser realizadas visitas domiciliares, entrevistas e outras avaliações sociais para confirmar a veracidade das informações declaradas e a real situação de vulnerabilidade. Essa fiscalização advém da responsabilidade do gestor público de zelar pela correta aplicação dos recursos.

Nesse contexto, o conceito de hipossuficiência não significa meramente a ausência de recursos, mas uma condição que impede o indivíduo de prover suas necessidades básicas ou de acessar um direito fundamental sem comprometer seu sustento. Embora a autodeclaração seja o ponto de partida para essa avaliação, a confirmação da hipossuficiência geralmente exige uma análise mais robusta dos critérios estabelecidos pela política ou programa específico. A legislação e as normativas administrativas preveem a necessidade de prova ou verificação da hipossuficiência declarada. Essa prova significa a validação da situação por meio de ferramentas como o CadÚnico.

Na prática, a negativa da gratuidade dos serviços por desatualização do CadÚnico tende a ser alvo de reclamações dos usuários, mas, conforme a doutrina, a legislação vigente e as normativas do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), a obrigação primária de manter o CadÚnico atualizado recai sobre a própria família ou o indivíduo

cadastrado¹¹. Essa responsabilidade é um pilar para a gestão eficiente e justa dos programas sociais.

Qualquer modificação na composição familiar (como nascimento, óbito, casamento, separação, entrada ou saída de membros), mudança de endereço, alteração na renda, na escolaridade ou na condição de trabalho de qualquer integrante deve ser comunicada. A omissão dessa atualização pode resultar no bloqueio ou cancelamento do cadastro, levando à suspensão ou perda de benefícios.

A concepção do CadÚnico é alicerçada no princípio da autodeclaração, que presume a boa-fé do cidadão ao fornecer as informações. Contudo, essa boa-fé é recíproca e implica a responsabilidade do cadastrado em manter a veracidade e a atualidade dos dados. A atualização periódica (a cada dois anos ou sempre que houver uma alteração significativa) não é meramente uma formalidade, mas uma condição essencial para que o governo possa identificar corretamente as situações de vulnerabilidade e direcionar os recursos públicos de forma equitativa. A falta de atualização compromete a fidedignidade da base de dados, um pilar para a formulação e execução eficaz de políticas públicas.

Por isso, apesar da indignação dos usuários, nem o município nem a concessionária podem ser responsabilizados diretamente pela negativa de gratuidade dos serviços funerários e cimiteriais se a causa for a desatualização do CadÚnico pela família. A negativa, nesse contexto, decorre da não observância de um critério de elegibilidade estabelecido.

6. A CONCESSÃO COMO SOLUÇÃO ESTRATÉGICA PARA A SUSTENTABILIDADE DA OFERTA DOS SERVIÇOS À POPULAÇÃO CARENTE

¹¹ O Decreto nº 6.135/2007, que regulamenta o CadÚnico, dispõe em seu Art. 7º, §1º, que "O responsável pela unidade familiar é o principal responsável pelas informações prestadas ao Cadastro Único, devendo, inclusive, comunicá-las aos demais membros da família." Isso estabelece o Responsável Familiar (RF) como o elo central entre a família e o sistema. Já o §2º do mesmo artigo determina que "As informações do Cadastro Único deverão ser atualizadas pela família sempre que houver alguma alteração ou, no mínimo, a cada dois anos." A Portaria MC nº 897/2023 reforça essa obrigatoriedade, detalhando procedimentos e as consequências da não atualização.

A decisão pela concessão dos serviços funerários e cemiteriais, fundamentada na Lei Federal nº 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões) e nas respectivas legislações municipais, busca oferecer uma solução de longo prazo para uma questão estrutural. O Contrato de Concessão nº 55/SFMSP/2023 transfere à iniciativa privada a responsabilidade pela modernização, operação e manutenção dos 22 cemitérios e 2 crematórios públicos, além da prestação de serviços funerários, por um período de 25 anos.

Os princípios que guiam esta concessão são claros e visam assegurar a sustentabilidade da capacidade de sepultamento, aprimorar a qualidade dos serviços e garantir a dignidade no atendimento às famílias enlutadas. Para isso, o contrato prevê um investimento massivo e continuado. Estima-se que centenas de milhões de reais serão aplicados ao longo do contrato, o que inclui a construção de novos jazigos, ossuários, nichos e, de forma crucial, jazigos verticais que podem aumentar a capacidade de sepultamento em até dez vezes na mesma área, representando uma solução eficiente para o aumento de vagas em cemitérios urbanos sem capacidade de crescimento.

Isso porque, o município de São Paulo registra cerca de 77.588 óbitos anuais e possui 350 mil jazigos, a taxa de renovação de vagas via exumação (a cada três anos) é fundamental. A capacidade teórica de renovação, se bem gerenciada, é superior à demanda anual. No entanto, essa taxa só é eficaz se os cemitérios forem geridos de forma impecável, com a capacidade de revitalizar e disponibilizar os jazigos de forma contínua e eficiente. A situação de abandono sob a gestão anterior do SFMSP comprometia essa renovação, criando gargalos e a percepção de escassez.

Esses números refletem a capacidade dos cemitérios públicos da cidade para atender às necessidades funerárias da população paulistana. Nos cinco anos anteriores à pandemia de COVID-19, ou seja, entre 2015 e 2019, a média de mortos por mil habitantes no município de São Paulo foi de aproximadamente 6,52 óbitos por mil habitantes.

Essa média indica que, em cada grupo de mil habitantes, cerca de 6,52 pessoas faleceram anualmente nesse período. Considerando a prática de

exumação periódica nos cemitérios públicos de São Paulo, que geralmente ocorre após três anos do sepultamento para liberar espaço, não há uma previsão de esgotamento iminente da capacidade de sepultamento, mesmo que não sejam construídos novos jazigos.

Com a concessão, os investimentos privados e a gestão profissional garantem o fim do sepultamento em terra “quadra geral”, frequentemente os mais precários e de difícil gestão, sejam reformados, padronizados e otimizados para receber novos sepultamentos de forma digna. A concessão não apenas garante a manutenção da infraestrutura existente, mas também a expansão e otimização da capacidade de sepultamento de forma sustentável. Os investimentos assumidos pelas concessionárias no âmbito do Contrato nº 55/SFMSP/2023 são a resposta estratégica para que São Paulo não enfrente um esgotamento de vagas, assegurando que o direito a um sepultamento digno continue sendo uma realidade para todos os seus cidadãos, mesmo diante do crescimento populacional e da demanda constante. É um passo decisivo na transformação de um serviço essencial, de um estado de abandono para um modelo de perenidade.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da trajetória dos serviços funerários no Município de São Paulo, desde sua fundamentação como serviço público até o modelo de concessão à iniciativa privada, revela um processo ligado às transformações sociais, sanitárias e urbanísticas da cidade.

Ao longo das décadas, a gestão pública do Serviço Funerário Municipal enfrentou uma série de desafios que resultaram em um cenário de ineficiência e precarização, criando um ambiente propício para a justificativa da transferência da gestão para a iniciativa privada.

A concessão dos serviços funerários e cemiteriais em São Paulo, efetivada em 2023, emerge, portanto, como uma solução estratégica para sanar as deficiências acumuladas sob a gestão anterior e busca a garantia dos direitos sociais. Isso porque, a obrigatoriedade de manter a gratuidade dos serviços para a população hipossuficiente, utilizando o Cadastro Único (CadÚnico) como

principal critério de elegibilidade ao benefício, demonstra a tentativa de conciliar os interesses de mercado com a função social do serviço. Embora o cidadão muitas vezes desconheça que cabe a ele a responsabilidade na manutenção da atualização de seus dados e a consequente elegibilidade ao benefício, essa ferramenta representa um mecanismo essencial para a transparência e a justiça na alocação de recursos públicos e benefícios sociais.

Apesar dos debates e das críticas – na maioria da imprensa ou de grupos políticos -como evidenciado pela ADPF 1196, os dados iniciais da Prefeitura de São Paulo apontam para melhorias no atendimento, redução de custos do funeral social e expansão da rede de agências funerárias. Esses indicadores sugerem que o modelo de concessão tem o potencial de transformar um serviço historicamente negligenciado em um sistema mais eficiente e digno.

Em última análise, a concessão dos serviços funerários em São Paulo representa um esforço para redefinir o compromisso do Poder Público com a população. Ao delegar a operação e a infraestrutura à iniciativa privada sob forte regulamentação e fiscalização, o município busca garantir que o acesso a um sepultamento digno seja uma realidade para todos os cidadãos, promovendo a sustentabilidade da capacidade de sepultamento e reafirmando a dignidade social como um valor inalienável, mesmo diante do inevitável. O desafio reside em equilibrar a eficiência econômica com a equidade social, assegurando que o luto e a memória dos paulistanos sejam respeitados, independentemente de sua condição socioeconômica.

8. REFERÊNCIAS

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

Relatório de Auditoria O.S 59-D/2018. Prefeitura de São Paulo, 16 jan. 2019.

Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/RELATORIO_FINAL_OS_59_D_2018_SFMSM_PUBLICACAO.pdf.

Acesso em: 10 out. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GOMES, J. B. **Serviço funerário municipal escancara a porta para funerárias privadas.** CUT-SP, 17 set. 2021. Disponível em: <https://sp.cut.org.br/noticias/servico-funerario-municipal-escancara-a-porta-para-funerarias-privadas-b9d0>. Acesso em: 10 out. 2025.

HADDAD, C.; JORNAL DA TARDE. **Prefeitura investiga máfia com mais de 75 servidores no Serviço Funerário.** Estadão, 17 set. 2012. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/sao-paulo/prefeitura-investiga-mafia-com-mais-de-75-servidores-no-servico-funerario-imp-/>. Acesso em: 10 out. 2025.

LEITE JUNIOR, E. H. **Serviços funerários em SP: por que a concessão foi necessária?** Migalhas, 18 abr. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/428591/servicos-funerarios-em-sp-por-que-a-concessao-foi-necessaria>. Acesso em: 10 out. 2025.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 313-314.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2009. p. 465.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Resolução Conjunta da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo.** Regula o Serviço Funerário do Município de São Paulo (SFMSP), 18 out. 2023. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-conjunta-agencia-reguladora-de-servicos-publicos-do-municipio-de-sao-paulo-sp-regula-servico-funerario-do-municipio-de-sao-paulo-sfm-sp-18-de-9-de-outubro-de-2023>. Acesso em: 10 out. 2025.

SILVA, Justino Adriano Farias da. **Tratado de Direito Funerário: Teoria Geral e Instituições de Direito Funerário.** São Paulo: Método Editora, 2000. p. 364.

**EIXO V – GOVERNANÇA, CORRUPÇÃO E RISCO
INSTITUCIONAL**

CORRUPÇÃO SISTÊMICA NO INSS: O CASO OPERAÇÃO “SEM DESCONTO” COMO MODELO DE RISCO PARA A AMÉRICA LATINA

Systemic corruption in the INSS: the “no discount operation” case as a risk model for Latin America

Júlia Silverio do Nascimento¹

Maria Eduarda Santos Martins²

Saulo Marzola Moreira do Carmo³

DOI: <https://doi.org//10.62140/JNMMSC332>

RESUMO

O artigo discute a corrupção sistêmica na Previdência Social brasileira, usando a Operação “Sem Desconto” como estudo de caso paradigmático. A Operação revelou um esquema nacional de descontos associativos não autorizados em benefícios do INSS, praticado entre 2019 e 2025, que explorava a vulnerabilidade da estrutura administrativa e a fragilidade dos mecanismos de controle interno. Por meio de conluio entre entidades privadas e agentes públicos, e com base em falsificações e Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) irregulares, o esquema desviou um valor estimado em R\$ 6,3 bilhões. O estudo argumenta que essa corrupção transcende o nível episódico, enraizando-se em rotinas administrativas e corroendo a confiança social no Estado, o que, por sua vez, impacta a sustentabilidade econômica e a legitimidade moral do sistema previdenciário, que se baseia na solidariedade intergeracional. A análise aponta que a falha de governança - a ausência de autenticação forte (como biometria e assinatura eletrônica avançada), opacidade nos convênios e lentidão das auditorias - criou as brechas para o desvio bilionário. O caso “Sem Desconto” é visto como um reflexo de um padrão regional de vulnerabilidade institucional na América Latina, onde a burocracia, a baixa transparência e a fiscalização limitada propiciam fraudes estruturais. O artigo conclui que a resposta penal isolada é insuficiente, sendo essencial a implementação de soluções institucionais permanentes, como compliance público rígido, rastreabilidade tecnológica e maior controle social, para sanear o canal de convênios e proteger a estabilidade do regime previdenciário contra futuros ataques.

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

² Graduanda em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

³ Graduanda em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

PALAVRAS-CHAVE: Corrupção sistêmica; Previdência Social; Governança pública; Fraudes previdenciárias; Sustentabilidade previdenciária; Controle social.

ABSTRACT

The article examines systemic corruption in the Brazilian Social Security (Previdência Social), utilizing Operation "Sem Desconto" (No Discount) as a paradigmatic case study. This operation exposed a national scheme of unauthorized associative deductions from INSS (National Social Security Institute) benefits between 2019 and 2025, which exploited the administrative structure's vulnerability and weak internal control mechanisms. Through collusion between private entities and public agents, based on falsified authorizations and irregular Technical Cooperation Agreements (ACTs), the scheme siphoned an estimated R\$ 6.3 billion. The study contends that this corruption transcends an episodic level, becoming entrenched in administrative routines and eroding social trust in the State. This loss of trust, in turn, severely impacts the economic sustainability and moral legitimacy of the social security system, which relies on intergenerational solidarity. The analysis highlights that a failure of Governance – the absence of strong authentication (like biometrics and advanced electronic signatures), opacity in the agreements, and slow audits – created the loopholes for the billion-dollar embezzlement. The "Sem Desconto" case is framed as a reflection of a regional pattern of institutional vulnerability across Latin America, where heavy bureaucracy, low transparency, and limited oversight facilitate structural fraud. The article concludes that an isolated criminal response is inadequate. It stresses the crucial need for permanent institutional solutions, such as rigorous public compliance, technological traceability, and stronger social control, to sanitize the agreements channel and shield the stability of the pension system from future attacks.

KEYWORDS: Systemic corruption; Social Security; Public Governance Social Security fraud; Social Security Sustainability; Social control.

1. INTRODUÇÃO

A seguridade social é o instrumento de proteção de milhões de cidadãos brasileiros e tem como pilar essencial a Previdência Social, caracterizada pelo benefício público que socorre os trabalhadores e seus dependentes em situações como doença, invalidez, velhice, maternidade ou morte. Com o passar dos anos, a vulnerabilidade institucional do sistema previdenciário se tornou mais evidente diante da fragilidade dos mecanismos de controle interno aliada à complexidade da estrutura administrativa do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Tal

problemática viabilizou a formação de redes de corrupção que adoecem este sistema de tamanha importância.

Entre as manifestações mais emblemáticas dessa realidade está o esquema revelado pela Operação “Sem Desconto”, deflagrada pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pela Polícia Federal (PF), que expôs a existência de um sistema nacional de descontos associativos não autorizados em benefícios previdenciários, praticado entre 2019 e 2025.

Por meio de investigações, foi possível identificar o conluio entre entidades conveniadas e agentes públicos, realizavam descontos ilegais em aposentadorias e pensões por meio de falsificações de autorização e da celebração irregular de Acordos de Cooperação Técnica (ACT). As estimativas oficiais apontam que o montante dos valores desviados pode alcançar R\$ 6,3 bilhões, conforme dados da CGU.

Casos como esse, impactam de diversas formas a seguridade social, em aspectos objetivos, como o prejuízo econômico de forma direta e indireta, mas também em aspectos subjetivos, em especial, a corrosão da confiança social na capacidade do Estado de gerir e proteger o regime previdenciário.

Nesse contexto, a corrupção assume caráter sistêmico, não apenas episódico. O que se observa é a infiltração de práticas ilícitas em rotinas administrativas, de modo a comprometer a integridade da gestão pública. A operação “Sem Desconto” torna-se, assim, um estudo de caso paradigmático sobre como falhas de governança, ausência de rastreabilidade e deficiências na verificação de consentimento dos beneficiários criam brechas para o surgimento de esquemas bilionários de desvio.

A justificativa do presente trabalho é evidente ao analisar o princípio da dignidade da pessoa humana, núcleo do Estado Democrático de Direito, que comporta a égide da população socialmente vulnerável. Diante disso, descontos indevidos em benefícios de aposentados e pensionistas, ultrapassa a dimensão penal, ao corroer a legitimidade de um dos sistemas mais sensíveis à estabilidade social do país.

No mesmo sentido, podemos ver a relevância do tema, nas palavras de Antônio César Bochenek e Jânio Luiz Pereira (2018):

A relevância do estudo do tema da corrupção bem como as alternativas para reduzir ou eliminar esta prática repugnante é de atualidade premente e manifesta, assumindo maior importância e destaque pela carência ou insuficiência dos estudos pretéritos, subdimensionados ou sub-valorizados, mas que atualmente despontam no centro do debate político e público, como foco ou irradiação dos principais fenômenos sociais, econômicos e éticos.

Diante desse cenário, formula-se a seguinte questão central: como a corrupção sistêmica, estruturada via descontos associativos não autorizados e falhas de governança, deteriora a sustentabilidade econômica e a legitimidade social do regime previdenciário brasileiro?

A presente pesquisa parte de duas hipóteses complementares: Quando falham os controles internos e os mecanismos de supervisão, abre-se espaço para conluíus público-privados que drenam recursos da Previdência e minam a confiança social no sistema, elevando o custo político de reformas e pressionando o equilíbrio atuarial; e, o entendimento de que resposta penal isolada, por meio de prisões e indiciamentos, é insuficiente para conter o fenômeno, uma vez que sem remédios institucionais permanentes, a corrupção tende a se reconfigurar e se reativar.

O artigo, tem como objetivo geral apontar a corrupção sistêmica evidenciada com o caso “Sem Desconto”, que compromete a sustentabilidade da seguridade social.

Paralelamente a isso, possui como objetivos específicos: (i) Examinar as causas estruturais da corrupção sistêmica no INSS, identificando os fatores institucionais e normativos que favoreceram a ocorrência de descontos indevidos; (ii) Analisar o grau de efetividade das respostas penais, administrativas e parlamentares, com ênfase na Operação “Sem Desconto” e na atuação da CPMI do INSS; e (iii) Propor diretrizes de aprimoramento da governança previdenciária, com foco em mecanismos preventivos de compliance público, rastreabilidade e controle social.

2. CORRUPÇÃO SISTÊMICA E SUSTENTABILIDADE PREVIDENCIÁRIA

A priori, é relevante analisar o conceito primordial de corrupção aprofundado pela professora Susan Rose-Ackerman, especialista em corrupção. Na presença de dois sujeitos, nos quais fora confiado poder, os recursos públicos passam a ser ameaçados pelo interesse particular dos agentes. Assim aponta o professor Clóvis Alberto Bertolini de Pinho (2019):

O modelo do agente é o esquema mais utilizado pelos estudiosos do tema para a descrição do fenômeno da corrupção. Robert Klitgaard considera que o agente agirá de maneira corrupta quando os benefícios líquidos da corrupção superarem os seus custos para agir de uma maneira corrupta ou torpe. Klitgaard observa, ainda, que seu esquema conceitual se aproxima do modelo apresentado por Edward Banfield, ao transformar a corrupção em algo mais sério no Poder Público do que em uma empresa privada.

[...]

De todo modo, o conceito de corrupção aqui adotado baseia-se amplamente nas teorizações de Susan Rose-Ackerman Bonnie Palifka, que definem a corrupção como o "abuso de um poder confiado [ou confiança] para o ganho privado".

A chave do conceito adotado pelas autoras está no conceito de um poder confiado ou na própria confiança, que pode se referir às expectativas a serem desempenhadas em diversas situações, seja no âmbito público ou no privado, ou ainda, pode ser atribuído a um empregador, empregado, dirigente empresarial, servidor público ou líder governamental. Se há abuso deste poder, as regras serão quebradas e as expectativas naquele em se que confia certo comando serão frustradas.

De forma a estender o a atuação criminosa, a corrupção sistêmica, estende o desvio jurídico, de forma enraizar a atuação nas estruturas organizacionais do Estado, transcendendo assim a ação de um só indivíduo. Ao contrário da corrupção pontual, que se manifesta em episódios isolados, a corrupção sistêmica é marcada pela normalização de práticas ilícitas, pela cooptação de instituições e pela formação de redes de conluio entre agentes públicos e privados. Ela opera, portanto, como um fenômeno estrutural, reproduzindo-se a partir da própria lógica institucional e corroendo os pilares de legitimidade e eficiência administrativa.

A Operação “Sem Desconto” é uma clara demonstração empírica dessa lógica sistêmica. Por meio dela, fica evidente a construção de um cenário ardiloso, com o objetivo de obter lucro indevido por meio de falhas nas autorizações e

fiscalização. Inclusive, o próprio sistema do INSS configurou terreno fértil para as conduta ilícitas, presente por anos, e aparentando certa normalidade administrativa.

Os efeitos da corrupção sistêmica, portanto, não se limitam à perda patrimonial. Ao violar princípios básicos da administração pública, como a moralidade, legalidade e eficiência, previstos na Constituição Federal, ela desestrutura a confiança social no Estado, gera ineficiência, desvia recursos de políticas públicas essenciais e compromete o exercício da cidadania. No contexto previdenciário, em especial, tais efeitos tornam-se ainda mais nocivos, pois afetam diretamente uma população dependente da regularidade e da lisura dos pagamentos estatais, aposentados e pensionistas, além de sabotar a sustentabilidade financeira e moral da própria seguridade social.

2.1 Relação entre desvio de recursos e crise de legitimidade institucional

A crise de legitimidade social, é o resultado do rompimento do vínculo de confiança entre o Estado e a sociedade, causado pelo dano mais profundo gerado pela corrupção sistêmica. Tais danos, produzem um impacto que vai além da esfera contábil, tendo em vista o abalo na percepção coletiva sobre a credibilidade e a capacidade moral das instituições público, advinda de situações como o objeto desta pesquisa, é revelado a insuficiência das sanções penais no que tange a mediação dos prejuízos sofridos.

Nesse sentido, Clóvis Alberto Bertolini de Pinho (2020) sintetiza a gravidade do fenômeno ao afirmar que:

A corrupção é, sem sombra de dúvida, um dentre os maiores problemas que afetam o regular funcionamento da Administração Pública, nacional ou internacionalmente. Nos últimos anos, ela tem sido apontada pela população brasileira com uma das maiores causas de desconfiança e descrédito nas instituições públicas.

O professor sintetiza em sua fala, a dimensão sociopolítica da corrupção: ao corromper e violar o capital simbólico de tais instituições, toda a seguridade

social é enfraquecida, ao passo que mina o princípio do Estado de agir de forma ética e transparente.

No caso da Previdência Social, esse abalo é particularmente sensível, uma vez que o regime se baseia na solidariedade intergeracional, ou seja, na confiança de que as contribuições dos ativos sustentarão os inativos com base em um pacto social de longo prazo.

Quando escândalos como o da Operação “Sem Desconto” emergem, eles rompem esse pacto implícito, projetando sobre o sistema previdenciário uma imagem de ineficiência e desconfiança moral. Tal percepção impacta diretamente a adesão social às políticas contributivas, pois o cidadão passa a questionar se o sistema, capturado por interesses escusos, ainda merece sua colaboração. Em última instância, o desvio de recursos e a perda de legitimidade convertem-se em fatores de risco para a própria sustentabilidade do regime, uma vez que reduzem a disposição coletiva de sustentar financeiramente um modelo percebido como injusto.

3. O CASO OPERAÇÃO “SEM DESCONTO”

3.1 Contexto e deflagração da operação (CGU, PF e MPF)

O ponto de partida para a operação analisada neste artigo foi a própria Controladoria-Geral da União (CGU), que em 2023 abriu uma série de apurações ao detectar aumento incomum no número de entidades autorizadas a realizar descontos associativos e elevação dos valores debitados diretamente em benefícios do INSS. A partir de tais apurações iniciais, a CGU auditou 29 entidades com Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) firmados com o INSS e entrevistou 1.300 beneficiários que tinham descontos em folha. O diagnóstico encontrado foi contundente: muitas entidades não possuíam estrutura real para os serviços ofertados, 70% das auditadas não entregaram documentação completa ao INSS, bem como entre os entrevistados, a maioria afirmou não ter autorizado os débitos que apareciam no contracheque. Esses fatos, formalizados em apresentação oficial, fundamentaram o encaminhamento do caso às instâncias de investigação.

Em 2024, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou fiscalização sobre R\$ 91 bilhões em descontos (empréstimos consignados e mensalidades associativas) incidentes na folha do INSS. A auditoria confirmou a existência de descontos sem autorização, levando o TCU a adotar medida cautelar para elevar os requisitos de segurança nos novos descontos associativos (assinatura eletrônica avançada/biometria e verificação documental robusta), movimento que pressionou o INSS/Dataprev a redefinir controles e reforçou o lastro técnico para medidas repressivas.

Paralelamente, a Polícia Federal instaurou inquérito (a documentação pública menciona procedimento em curso em 2024), consolidando elementos de auditoria (CGU), dados operacionais (INSS/Dataprev) e relatos de vítimas, o que permitiu mapear o *modus operandi* e identificar alvos. Com a base probatória amadurecida, CGU e PF deflagraram em 23/04/2025 a Operação “Sem Desconto”, descrevendo um esquema nacional de descontos associativos não autorizados e estimando o dano agregado em R\$ 6,3 bilhões (2019–2024). A ação teve capilaridade no DF e em 13 estados, com buscas e apreensões, prisões, afastamento de servidores e sequestro de bens.

A trajetória foi técnico-investigativa e escalonada por meio de: (i) monitoramento de anomalias (CGU); (ii) auditorias e entrevistas com beneficiários e identificação de falhas documentais e de governança (CGU); (iii) corroboração externa e cautelares para fechar brechas (TCU); (iv) inquérito policial com consolidação de indícios e planejamento operacional (PF); (v) deflagração com cumprimento de medidas judiciais e exposição pública do esquema (PF/CGU).

3.2 Modus operandi: convênios, autorizações falsas e descontos associativos indevidos

O *modus operandi* utilizado mecanismo explorava Acordos de Cooperação Técnica (ACTs) que permitem a averbação de mensalidades associativas na folha do INSS, desde que houvesse autorização expressa e individual do beneficiário. As auditorias identificaram falhas graves na verificação

dessa autorização, inclusive com cadastros não validados e fluxos automatizados que propiciaram a cobrança sem consentimento real, em amostras auditadas, mais de 97% dos entrevistados afirmaram não ter autorizado os descontos contestados.

3.3 Atores envolvidos e estrutura organizacional do esquema

A estrutura é típica de conluio público-privado. Na ponta “externa”, associações e sindicatos firmam ACTs com o INSS para descontar “mensalidades” direto no benefício, desde que haja autorização expressa do segurado. No meio do caminho, operadores privados captam filiações, “processam” autorizações e encaminham lotes para averbação. Na ponta interna, servidores com perfil de liberação validam/integram os arquivos nos sistemas (INSS/Dataprev). Assim, a auditoria da CGU mostrou que o gargalo estava exatamente onde o sistema confiou no papel: autorizações frágeis, sem verificação forte de identidade, e averbação em massa por meio de convênios. A operação alcançou 11 (onze) entidades-alvo com medidas judiciais e resultou na expedição de 211 buscas, 6 prisões temporárias e no afastamento de servidores, inclusive dirigentes do INSS, o que indica falha de governança no topo e não apenas desvio localizado.

Ademais, os crimes em apuração até o momento foram: corrupção ativa e passiva, falsidade documental, violação de sigilo, organização criminosa e lavagem.

3.4 Abrangência nacional e impacto estimado (Distrito Federal e os 13 estados do país)

O caso não foi caso isolado, conclui-se que abrangeu todos os Estados da Nação, bem como o Distrito Federal. Tal motivo justifica o impacto financeiro consolidado pelo poder público, que atualmente é da ordem de R\$ 6,3 bilhões em 2019–2024, dinheiro este que saiu do bolso de aposentados e pensionistas na forma de “mensalidades” associativas sem autorização válida. A capilaridade e o valor desmontam qualquer narrativa de “falha operacional pontual”. Dessa forma, fica evidente que houve escala nacional e repetição do método.

3.5 Desdobramentos: ressarcimentos, acordos e CPMI do INSS

Diante do tamanho do estrago causado, o governo levou ao STF um acordo interinstitucional para devolução administrativa integral, com atualização pelo IPCA, para descontos entre março de 2020 e março de 2025. Não obstante, a AGU publicou o Plano Operacional, que consistia em: quem recebeu os valores indevidos (as entidades) têm 15 dias úteis para devolver ao INSS após notificação; o segurado adere pelo Meu INSS e recebe na folha suplementar. Até 23 de setembro 2025, o governo reporta R\$ 1,53 bilhão ressarcido a 2,46 milhões de beneficiários (cerca de 74% dos aptos). Em paralelo, a CPMI do INSS está quebrando sigilos de lobistas, ex-diretores e associações para rastrear fluxos e responsabilidades; e a PF continua deflagrando novas fases — hoje, por exemplo, 66 buscas em oito estados e no DF, por ordem do STF.

Assim, conclui-se que, há reparação em curso, provas em coleta contínua e a pressão criminal permanece aumentando.

3.6 Falhas de controle interno e vulnerabilidades tecnológicas do INSS/Dataprev

O TCU já havia escancarado o problema, houve descontos sem autorização e os controles eram insuficientes no canal de mensalidades associativas. Portanto, o resultado foram a adoção de medidas cautelares para bloquear novos descontos e exigir assinatura eletrônica avançada, além de biometria nas filiações/autorizações futuras, até que se reestruturasse o fluxo (governança de ACTs, logs invioláveis, segregação de funções e trilhas de auditoria de ponta a ponta). Dessa forma, o recado do TCU fora simples, sem identidade forte e gestão de consentimento, o sistema é aberto para fraude.

Além disso, em 30 de setembro 2025, o Tribunal reiterou por ofício ao Congresso as exigências técnicas e a necessidade de manter a blindagem até a Dataprev entregar solução robusta e concernente ao problema real.

4. IMPACTOS ECONÔMICOS E INSTITUCIONAIS

4.1 Efeitos financeiros: estimativas de prejuízo, litigiosidade e custo de reparação

A Operação “Sem Desconto” não descreve um acidente localizado e sim um mecanismo replicado nacionalmente, com capilaridade no Distrito Federal e em 13 estados (AL, AM, CE, GO, MA, MS, MG, PR, PE, RN, RS, SP, SE). Essa dispersão geográfica elimina a tese de “erro operacional pontual”, pois para tal proporção havia necessidade de padrão e escala. Segundo CGU e PF, as entidades investigadas descontaram cerca de R\$ 6,3 bilhões de aposentados e pensionistas entre 2019 e 2024, por meio de mensalidades associativas sem autorização válida.

Esse valor, porém, subestima o verdadeiro impacto econômico. Primeiramente, porque 6,3 bilhões referem-se ao desconto no “varejo” (na ponta do segurado), e não à conta completa do sistema. Assim, há pelo menos três camadas adicionais de custo que precisam entrar no radar:

(1) Custo de reparação e de transação: identificar casos, notificar entidades, processar adesões, rodar folha suplementar, operacionalizar devoluções, auditar exceções e litigar o residual.

O acordo homologado pelo STF encurtou o caminho (devolução administrativa integral, com IPCA), mas não eliminou custo administrativo nem o contencioso remanescente. Até setembro de 2025, o governo reporta R\$ 1,53 bilhão já ressarcido a 2,46 milhões de beneficiários (cerca de 74% dos aptos). Ou seja, o caixa está voltando, mas com custo operacional e jurídico são inevitáveis.

(2) Custo reputacional e de confiança: a literatura comparada é rígida sobre isso. A OCDE demonstra que fraudes em programas de benefícios corroem a confiança pública, o que reduz adesão e legitimidade para ajustes técnicos; o dano econômico não é apenas a fraude, mas a perda de cooperação social necessária para sustentar sistemas complexos como a previdência. Em países da OCDE, perdas anuais bilionárias (ex.: GBP 1,2 bi no Reino Unido, 2018/19) vêm acompanhadas de queda de confiança que encarece a governança.

(3) Custo sistêmico e de desenho institucional: a OIT (ILO) documenta, em toolkit específico, que programas com processos de elegibilidade ou autorização complexos elevam risco de erro, fraude e corrupção e exigem

camadas robustas de verificação (identidade forte, trilhas de auditoria, segregação de funções). Quando essas camadas não existem ou falham, a propensão a perdas aproxima ou supera faixas observadas em países desenvolvidos (estudos comparam 2–5% de dispêndio total em algumas carteiras). A consequência é dupla: dano material e custo de reengenharia dos controles. No Brasil, o TCU exigiu bloqueio de novos descontos e assinatura eletrônica avançada com biometria, justamente para fechar a vulnerabilidade que permitia “autorizações” frágeis; até a Dataprev entregar solução sólida, o risco sistêmico permanece.

O pano de fundo demográfico agrava o quadro: a CEPAL registra envelhecimento acelerado na região, pressão por maior gasto social e necessidade de institucionalidade mais robusta. Em regimes pressionados pelo envelhecimento, cada ponto de ineficiência (fraude, erro, corrupção) tem custo fiscal marginal mais alto e custo político maior para aprovar reformas. A perda de R\$ 6,3 bilhões, ainda que parcialmente ressarcida, ocorre exatamente quando a previdência precisa de estabilidade financeira e confiança para enfrentar a transição demográfica.

Há, ainda, dois efeitos colaterais que não cabem na conta simples:

(i) Efeito “bola de neve” no orçamento das famílias idosas: redução do valor líquido recebido gera endividamento e atraso de contas (remédio, aluguel, energia), com impacto social que não aparece na métrica fiscal. A CGU apontou que mais de 97% dos entrevistados não reconheceram ter autorizado os descontos, isso é a vitimização em massa com assimetria de informação. Portanto, o efeito econômico é deslocamento de consumo essencial (saúde e alimentação), que deve ser considerado custo social agregado; e

(ii) Risco moral institucional: sem resposta penal e administrativa coerentes, a mensagem ao mercado de “associações” é de que vale tentar até a próxima operação. A literatura de economia da corrupção (Rose-Ackerman) é clara: quando o ganho esperado supera o risco de punição (incluindo confisco de ativos), o comportamento se repete e o custo esperado torna-se estrutural, não episódico.

4.2 Efeitos políticos e reputacionais: perda de confiança na previdência e no Estado

A consequência de o Estado não ter protegido a renda alimentar e ter validade (ainda que por omissão) descontos que o idoso não autorizou, é a perda da autoridade moral, a repercussão de CPMI com 399 requerimentos e quebras de sigilo, servidores afastados e operações em série que aumentam o desgaste. O balanço reputacional é ruim para todos: INSS (gestão e controles), Ministério da Previdência (governança setorial) e governo (coordenação). Tais fatos encarecem o debate sobre qualquer reforma previdenciária porque a confiança, que é o ativo básico do sistema, é diminuída ao extremo.

4.3 Reflexos na sustentabilidade do sistema previdenciário

Sustentabilidade não se resume unicamente a atuarial, é econômica, institucional e política. Por tal motivo criou prejuízos absurdamente custosos, veja-se: (i) Drenagem direta do dinheiro do beneficiário; (ii) Custo de reparação e de reengenharia de controles; (iii) Quebra de confiança que sabota a capacidade do Estado de aprovar ajustes racionais.

Dessa forma, o TCU empurrou soluções técnicas (biometria, assinatura avançada, bloqueios), e o STF, juntamente com a AGU deram a válvula de reparação administrativa. Entretanto, se o canal de convênios não for saneado e se consentimento não forem invioláveis, o risco volta.

Diante do panorama geral, a política pública séria do caso exige compliance público rígido, transparência ativa para o segurado (painel de consentimentos com opt-in/opt-out em tempo real) e sanção rápida à entidade que “errar” o necessário para proteção ao segurado e ao ente público. Sem isso, o discurso de sustentabilidade vira retórica.

5. COMPARATIVO REGIONAL

5.1 A corrupção estrutural na América Latina

A América Latina convive, há décadas, com um padrão de corrupção que ultrapassa fronteiras e se reproduz como um fenômeno estrutural. A

recorrência de escândalos envolvendo agentes públicos, empresas privadas e partidos políticos demonstra que a corrupção não é apenas um desvio circunstancial, mas parte de uma lógica sistêmica que compromete o funcionamento do Estado.

O Índice de Percepção da Corrupção (IPC), elaborado pela Transparência Internacional (TI, 2024), ilustra essa realidade. A maioria dos países da região permanece entre 25 e 45 pontos, o que os coloca entre as áreas com maior percepção de corrupção do mundo. O caso do Brasil é emblemático, em 2024, o país alcançou 34 pontos e ficou na 107ª posição entre 180 países, registrando a pior nota e colocação desde o início da série histórica, em 2012. Esse desempenho reflete o enfraquecimento dos mecanismos de controle e a captura gradual do Estado por interesses particulares.

5.2 Fragilidades institucionais e impacto nos sistemas previdenciários

As fragilidades institucionais da região encontram expressão direta nas políticas de seguridade social, especialmente nos sistemas previdenciários públicos, que concentram vultosos recursos financeiros e grande complexidade administrativa. A combinação de burocracias extensas, fiscalização limitada e baixa transparência cria um ambiente propício à ocorrência de fraudes e desvios. Países como Brasil, Argentina, México e Peru enfrentam há anos irregularidades relacionadas à concessão indevida de benefícios, manipulação de cadastros e corrupção interna em órgãos responsáveis pela gestão previdenciária.

No caso brasileiro, o Acórdão nº 2.197/2024 do Tribunal de Contas da União (TCU, 2024) revelou um aumento expressivo das fraudes previdenciárias e uma redução da capacidade de resposta institucional. Entre dezembro de 2021 e dezembro de 2022, o estoque de processos de apuração de irregularidades cresceu 463%, enquanto o número de conclusões caiu 64%. O relatório identificou cerca de 1,7 milhão de benefícios com indícios de irregularidade, representando um impacto potencial de R\$ 28,4 bilhões em despesas indevidas. Além disso, foram detectadas fraudes estruturadas e recorrentes, como reativações indevidas e

concessões fraudulentas de benefícios, que resultaram em pagamentos irregulares superiores a R\$ 1,3 bilhão.

5.3 Experiências comparadas: Argentina, Peru e México

Situação semelhante pode ser observada em outros países latino-americanos. Na Argentina, as debilidades históricas do sistema previdenciário revelam os efeitos da desarticulação entre os setores público e privado. De acordo com Calabria e Gaiada (2019), a cobertura previdenciária caiu de 72,8% em 1995 para 60,9% em 2002, deixando milhões de idosos em situação de vulnerabilidade.

A criação do Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), em 2008, e as moratórias para regularização de contribuições ampliaram a cobertura para 89,6% em 2018, mas também abriram espaço para benefícios indevidos e pressões financeiras sobre o Fundo de Garantia de Sustentabilidade (FGS). Assim, ainda que o modelo argentino tenha buscado resgatar a solidariedade social, a ausência de fiscalização efetiva manteve o sistema suscetível a fraudes estruturais.

No Peru, a Oficina de Normalización Previsional (ONP, 2025) registrou um aumento expressivo de denúncias envolvendo falsificação de documentos e registros fraudulentos de tempo de contribuição. Apenas em 2024, foram identificados mais de 12 mil expedientes com indícios de falsificação, um aumento de 28% em relação ao ano anterior. Em resposta, a Resolución Jefatural n.º 000030-2025-JF instituiu novas diretrizes de auditoria e verificação documental, demonstrando o esforço estatal para reduzir o problema, embora o alcance das medidas ainda seja limitado.

No México, relatório da Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2024) revelou aumento de 17% nas auditorias realizadas pelo Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), após a detecção de fraudes envolvendo subdeclaração salarial, trabalhadores fictícios e intermediação irregular de vínculos empregatícios. Essas práticas causaram um impacto fiscal estimado em 8,4 bilhões de pesos mexicanos apenas no primeiro semestre de 2024. Ainda que o governo tenha intensificado as ações de monitoramento e integração entre o IMSS, o ISSSTE e o SAT, o documento reconhece que as fraudes previdenciárias

permanecem um risco estrutural para a arrecadação e a sustentabilidade do sistema de seguridade mexicano.

5.4 Um padrão regional de vulnerabilidade

Os casos descritos evidenciam um padrão comum de vulnerabilidade institucional que atravessa os sistemas previdenciários da América Latina. A burocracia sobrecarregada, a falta de integração tecnológica, a ausência de cultura de accountability e a fragilidade dos mecanismos de fiscalização formam o terreno sobre o qual as fraudes se desenvolvem.

Dessa forma, as fraudes previdenciárias latino-americanas não podem ser vistas como eventos isolados, mas como sintomas de uma patologia institucional regional: o Estado social, concebido para reduzir desigualdades, torna-se ele próprio vulnerável à captura por práticas ilícitas. A convergência desses elementos demonstra que a corrupção previdenciária é uma doença sistêmica do Estado latino-americano, cujas causas residem tanto nas deficiências de controle e tecnologia quanto na fragilidade ética e institucional que atravessa a gestão pública da região.

6. A OPERAÇÃO “SEM DESCONTO” COMO MODELO DE RISCO E LIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A AMÉRICA LATINA

A análise comparativa dos sistemas previdenciários latino-americanos mostra que a corrupção previdenciária é, antes de tudo, uma manifestação das fragilidades estruturais que atravessam o Estado na região. Nesse cenário, a Operação “Sem Desconto” transcende o âmbito nacional, torna-se um modelo de risco compartilhado, mas também uma fonte de aprendizado para a América Latina.

O caso brasileiro expôs como mecanismos formais, concebidos para garantir eficiência administrativa, podem ser apropriados por redes ilícitas em contextos marcados por baixa governança digital e fiscalização insuficiente. O uso indevido de convênios legítimos com o INSS para efetuar descontos indevidos

em benefícios mostrou que a corrupção contemporânea não atua à margem das instituições, mas dentro delas.

À luz do conceito de contágio institucional, formulado por Klitgaard (1998), é possível compreender que a corrupção se propaga quando estruturas públicas compartilham incentivos, falhas e culturas administrativas parecidas. A Operação “Sem Desconto”, nesse sentido, revela um tipo de fraude que não depende apenas da violação direta das normas, mas da exploração das brechas deixadas pela própria máquina estatal, uma ameaça replicável em qualquer país latino-americano com controles frágeis e baixa capacidade de auditoria. O que se observou no Brasil, portanto, não é uma anomalia, mas um reflexo extremo de um padrão regional.

As investigações da operação apontaram três dimensões que sustentaram o esquema: lacunas tecnológicas, como a ausência de autenticação biométrica e trilhas de auditoria digital; opacidade administrativa, marcada por convênios firmados sem transparência ativa; e conivência institucional, traduzida na lentidão das auditorias e na sobreposição de competências entre os órgãos de controle. Esses fatores, presentes em graus variados nos sistemas previdenciários da região, formam o terreno fértil para ser replicado em outros países.

Apesar de expor deficiências, a operação também deixou lições valiosas. A parceria entre a Controladoria-Geral da União, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal mostrou que a cooperação interinstitucional é o caminho mais eficaz para enfrentar esquemas complexos. Se transformada em prática permanente, essa integração poderia servir de base para redes de auditoria previdenciária, apoiadas por organismos multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Outra lição importante diz respeito à dimensão tecnológica da integridade. A transformação digital, quando não acompanhada de mecanismos de segurança, amplia o campo de ação da corrupção. A ausência de autenticação biométrica e de verificações eletrônicas seguras foi decisiva para o sucesso do esquema. Em contrapartida, experiências bem-sucedidas como as do Chile e do

Uruguai, que adotaram identidades digitais unificadas e assinaturas eletrônicas certificadas, mostram que a tecnologia, quando bem aplicada, é uma poderosa aliada da transparência e da eficiência pública.

Por fim, a “Sem Desconto” lembra que a integridade institucional não se constrói apenas com sistemas e normas, mas também com pessoas comprometidas com a ética pública. Como destacam Baltazar e Ramos (2020), o combate à corrupção exige uma cultura administrativa orientada pela responsabilidade e pela confiança, sustentada por programas de transparência ativa e estímulo à denúncia de irregularidades. Sem essa base ética, qualquer reforma tecnológica ou normativa corre o risco de se tornar apenas formalidade.

Essa perspectiva dialoga com a visão de Robert Klitgaard (1998), para quem “a cooperação internacional pode ajudar os países individualmente a desenvolver a vontade e as capacidades necessárias para enfrentar a corrupção que ultrapassa fronteiras e se alimenta de fragilidades semelhantes”. Nesse sentido, a experiência brasileira com a “Sem Desconto” oferece um referencial prático que pode orientar diagnósticos e concursos de boas práticas em integridade pública. A consolidação de uma rede latino-americana de prevenção, apoiada por organismos multilaterais, representa uma oportunidade concreta de transformar a crise em plataforma de cooperação e aprimoramento institucional.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chama atenção o fato de que as abordagens aqui analisadas confirmam a premissa de Susan Rose-Ackerman (2016) de que a corrupção representa o “abuso de um poder confiado para ganho privado”. É sintomático observar como a corrupção previdenciária na América Latina, exemplificada pelo caso brasileiro da Operação Sem Desconto, revela um padrão de disfunção institucional que ultrapassa fronteiras, refletindo uma realidade regional compartilhada.

Parece-nos evidente que a fragilidade dos controles internos, somada à opacidade administrativa e à insuficiência de mecanismos de responsabilização, cria ambiente propício à perpetuação de fraudes. Surpreende, contudo, que a Operação Sem Desconto tenha evidenciado um modelo de desvio

institucionalizado em escala nacional, demonstrando que a corrupção previdenciária decorre de falhas estruturais e não de eventos isolados. Essa configuração tende a se reproduzir em outros contextos latino-americanos com vulnerabilidades similares.

Em consonância com Klitgaard (1998), a análise evidencia que, quando os incentivos institucionais e os mecanismos de controle são semelhantes, o risco de contágio da corrupção entre países também o é. O Brasil, ao expor suas fragilidades por meio da Operação “Sem Desconto”, apresenta não apenas um caso de corrupção interna, mas um modelo de risco regional, cuja compreensão é fundamental para prevenir a replicação de esquemas similares em outros contextos latino-americanos. Dessa forma, a experiência brasileira pode servir de referência para políticas integradas de prevenção, baseadas na cooperação internacional e no fortalecimento das instituições.

Diante disso, compreende-se que o enfrentamento à corrupção previdenciária exige respostas que transcendam o âmbito penal, incorporando instrumentos de governança digital, rastreabilidade, compliance público e integração regional de boas práticas. Além disso, a tecnologia, se aplicada com transparência, pode converter-se em aliada do Estado e da sociedade na reconstrução da confiança pública.

8. REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). **Plano Operacional do Acordo de Ressarcimento administrativo de descontos associativos indevidos no INSS**. Brasília: AGU, 2025. (Documento institucional).

AGÊNCIA BRASIL (EBC). **PF deflagra nova fase de operação que apura fraudes no INSS**. Brasília: Empresa Brasil de Comunicação, 12 set. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2025-09/pf-deflagra-nova-fase-de-operacao-que-apura-fraudes-no-inss>. Acesso em: 8 out. 2025.

AGÊNCIA GOV (EBC). **Polícia Federal deflagra nova fase da Operação Sem Desconto**. Brasília: Empresa Brasil de Comunicação, 12 set. 2025.

Disponível em: <https://agenciagov.abc.com.br/noticias/202509/policia-federal-deflagra-nova-fase-da-operacao-sem-desconto>. Acesso em: 8 out. 2025.

BALTAZAR, Alexandre; RAMOS, Daniel. **Accountability como solução para fraudes previdenciárias**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 678–696, 2020.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Digital Government in Latin America: Transparency and Efficiency**. Washington, DC: BID, 2023.

BOCHENEK, Antônio César; PEREIRA, Jânio Luiz. Corrupção sistêmica no Brasil – enfrentamento e dificuldades. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, n. 8, jun. 2018, Paraná, p. 75. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Corrupcao_sistemica_no_Brasil_Enfrentamento_e_dificuldades_.pdf. Acesso em: 01 out. 2025

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. Relatório de avaliação – CGU: descontos associativos no INSS (atualizado em 25/04/2025)**. Brasília: Câmara dos Deputados, 25 abr. 2025. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/comissao-de-defesa-dos-direitos-da-pessoa-idosa-cidoso/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-cgu-descontos-associativos-inss-atualizado-em-25-04-2025/view>. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **CGU e PF combatem descontos não autorizados em benefícios do INSS**. Brasília: CGU, 23 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/cgu-e-pf-combatem-descontos-nao-autorizados-em-beneficios-do-inss>. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Operação combate descontos não autorizados de aposentados e pensionistas; valor pode chegar a R\$ 6,3 bi**. Brasília: CGU, 23 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/fraude-no-inss-aposentados-e-pensionistas-tiveram-quase-r-6-3-bi-em-descontos-sem-autorizacao>. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Operação Sem Desconto [apresentação]**. Brasília: CGU, 23 abr. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/sem_desconto.pdf. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social (MPS). **STF homologa acordo para ressarcimento de aposentados e pensionistas do INSS**. Brasília: MPS, 4 jul.

2025. Disponible en: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias/2025/julho/stf-homologa-acordo-para-ressarcimento-de-aposentados-e-pensionistas-do-inss>. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Polícia Federal (PF). **PF e CGU investigam descontos irregulares em benefícios do INSS**. Brasília: PF, 23 abr. 2025. Disponible en: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/pf-e-cgu-investigam-descontos-irregulares-em-beneficios-do-inss>. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Seção Judiciária do Distrito Federal (TRF1). **Justiça Federal suspende descontos associativos indevidos em benefícios previdenciários (decisão cautelar)**. Brasília: SJDF/TRF1, 14 maio 2025. Disponible en: <https://www.trf1.jus.br/sjdf/noticias/justica-federal-suspende-descontos-associativos-indevidos-em-beneficios-previdenciarios>. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Ministro da CGU fala à CPMI do INSS nesta quinta-feira**. Brasília: Agência Senado, 1 out. 2025. Disponible en: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/10/01/ministro-da-cgu-fala-a-cpmi-do-inss-nesta-quinta-feira>. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **STF homologa acordo para devolução de descontos fraudulentos em aposentadorias e pensões do INSS**. Brasília: STF, 3 jul. 2025. Disponible en: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-homologa-acordo-para-devolucao-de-descontos-fraudulentos-em-aposentadorias-e-pensoes-do-inss/>. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Aviso n.º 001.012/2025–GABPRES ao Presidente da CFFC (bloqueio de novos descontos; exigência de assinatura eletrônica avançada e biometria)**. Brasília: TCU, 30 set. 2025. Disponible en: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cffc/expedientes-recebidos/Aviso001.012_2025GABPRES.pdf/view. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **TCU nega recursos do INSS em processo sobre descontos na folha de aposentados**. Brasília: TCU, 7 maio 2025. Disponible en: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-nega-recursos-do-inss-em-processo-sobre-descontos-na-folha-de-aposentados>. Acesso em: 8 out. 2025.

CALABRIA, Francisco; GAIADA, Mariana. **La reforma del sistema previsional argentino: cobertura, desafíos y lecciones**. Buenos Aires: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), 2019.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Informe sobre transformación digital y gobernanza pública en América Latina**. Santiago: CEPAL, 2023.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS). **Informe sobre auditorías y fiscalización – segundo trimestre de 2024**. Ciudad de México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2024.

KLITGAARD, Robert. **A cooperação internacional contra a corrupção**. Finanças & Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional, mar. 1998.

OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL (ONP). **Resolución Jefatural n.º 000030-2025-JF: Directrices de verificación documental y auditoría interna**. Lima: ONP, 2025.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Toolkit de prevenção a erros, fraudes e corrupção em programas de proteção social**. Genebra: OIT, 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Addressing Fraud and Error in Social Benefits**. Paris: OECD Publishing, 2020.

PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. **Corrupção e Administração Pública no Brasil**. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. E-book. ISBN 9788584936373. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584936373/>. Acesso em: 08 out. 2025.

ROSE-ACKERMAN, Susan; PALIFKA, Bonnie J. **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2024**. Berlim: Transparency International, 2024.

ALGORITMOS Y SEGURIDAD SOCIAL: UNA MIRADA JURÍDICA

Algorithms and social security: a legal perspective

Pablo Rafael Banchio¹

DOI: <https://doi.org/10.62140/PB354>

RESUMEN

El presente trabajo analiza el impacto jurídico del uso de algoritmos en los sistemas de seguridad social. Se examinan los beneficios que la automatización puede aportar en términos de eficiencia administrativa, detección de fraudes y gestión de datos masivos, así como los riesgos que plantea en relación con la igualdad, la transparencia, la protección de datos personales y la tutela judicial efectiva. A lo largo del texto se abordan los principios constitucionales comprometidos, los marcos normativos emergentes -con especial atención al *AI Act* europeo y a las regulaciones incipientes en América Latina- y se discuten los riesgos de discriminación algorítmica, opacidad y falta de rendición de cuentas. Finalmente, se proponen reformas orientadas a garantizar un modelo de gobernanza algorítmica que combine innovación tecnológica con respeto a los derechos humanos, bajo la perspectiva de una “algorética” aplicada a la seguridad social.

PALABRAS CLAVE: Algoritmos. Seguridad social. Derechos fundamentales. Regulación. Algorética.

ABSTRACT

This paper analyzes the legal impact of the use of algorithms in social security systems. It examines the benefits that automation can provide in terms of administrative efficiency, fraud detection, and the management of large-scale data, as well as the risks it poses regarding equality, transparency, personal data protection, and effective judicial protection. Throughout the text, the

¹ Doctor en Derecho Privado y Posdoctor en Principios Fundamentales y Derechos Humanos (Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales – UCES - Argentina). Posdoctor *cum laude* en Nuevas Tecnologías y Derecho (Italia). Posdoctor en Globalización y Derechos Humanos (Italia). Director del Posdoctorado en Derechos Humanos e Inteligencia Artificial (<https://www.universitavirtuale.eu/post-dottorato>). Miembro de Rede de Estudos de Direitos Humanos na Transnacionalidade -REDHT- (<https://www.redht.com.br>) y Centro Derecho Privado, Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires.

constitutional principles involved are addressed, along with emerging regulatory frameworks, with particular attention to the European AI Act and the incipient regulations in Latin America, and the risks of algorithmic discrimination, opacity, and lack of accountability are discussed. Finally, reforms are proposed to ensure a model of algorithmic governance that combines technological innovation with respect for human rights, under the perspective of an “algorithethics” applied to social security.

KEYWORDS: Algorithms. Social security. Fundamental rights. Regulation. Algorithethics.

1. INTRODUCCIÓN

La digitalización de las administraciones públicas ha impulsado el uso de algoritmos como herramientas de gestión (BANCHIO, 2024a), particularmente en el ámbito de la seguridad social que analizaremos en el presente trabajo. Estos sistemas permiten optimizar procesos, asignar beneficios de manera más ágil y detectar fraudes con mayor eficacia. Sin embargo, el despliegue de la inteligencia artificial en este campo no está exento de tensiones jurídicas.

El derecho a la seguridad social, reconocido como un derecho humano fundamental en el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948), requiere garantías de universalidad, igualdad y transparencia. El uso de algoritmos puede, por el contrario, introducir opacidad y riesgos de discriminación, afectando el acceso equitativo a prestaciones esenciales (BANCHIO, 2024b).

El objetivo de este trabajo es examinar los principales desafíos jurídicos que plantea la implementación de algoritmos en la seguridad social, analizando tanto los marcos normativos existentes como las propuestas orientadas a un uso responsable y ético de la tecnología.

2. EL USO DE ALGORITMOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL

En un contexto de masificación de datos y creciente demanda de prestaciones, los Estados buscan nuevas herramientas para garantizar eficiencia, rapidez y control en la gestión de los sistemas de bienestar sin precedentes en el ámbito de la seguridad social. Entre estas herramientas, los algoritmos y la inteligencia artificial se han convertido en actores centrales, con aplicaciones que

van desde la lucha contra el fraude en el cobro de las prestaciones hasta la automatización de la asignación de subsidios.

En diversos países, los cuales figuran en el Anexo B a modo ejemplificativo, los sistemas de seguridad social han comenzado a emplear algoritmos tanto para detectar fraudes en las prestaciones, evaluar riesgos y probabilidades de incumplimiento como para automatizar la asignación de beneficios y gestionar grandes volúmenes de datos de los beneficiarios. (ASEREM, 2025).

Un ejemplo bien conocido por su uso es el empleo de sistemas de *scoring social* o perfiles de riesgo que, basados en datos masivos que, determinan la elegibilidad de una persona a recibir un subsidio. En estos casos, la lógica algorítmica muchas veces resulta opaca, generando lo que se conoce como “caja negra algorítmica”, que limita el derecho del ciudadano a comprender y cuestionar las decisiones que afectan sus derechos (BANCHIO, 2025a).

2.1 Ámbitos de aplicación de los algoritmos

En la actualidad, los algoritmos ya han comenzado a desempeñar un papel relevante en el ámbito de la seguridad social, al incorporarse en diversos procesos destinados a optimizar la gestión pública, fortalecer los mecanismos de control y mejorar la eficiencia en la asignación de recursos. Una de las aplicaciones más significativas se observa en la detección de fraudes en las prestaciones, donde el cruce automatizado de datos laborales, bancarios y fiscales permite identificar irregularidades, evitar pagos indebidos y, en consecuencia, reducir el gasto público. Países como España han desarrollado sistemas avanzados de interconexión entre las bases de datos de la Seguridad Social, la Agencia Tributaria y los registros de empleo, con el objetivo de reforzar la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los fondos públicos como ilustra el Anexo B.

Asimismo, el análisis de riesgos y la estimación que se realiza sobre las probabilidades de incumplimiento constituyen un campo en expansión dentro de la gestión de la seguridad social. A través del empleo de algoritmos de *machine learning*, las administraciones pueden calcular la probabilidad de que un

beneficiario incurra en un incumplimiento de las condiciones de acceso o proporcione información inexacta. Estos modelos predictivos permiten generar perfiles de riesgo que orientan la actuación administrativa, contribuyendo a una asignación más focalizada de los recursos, aunque no exenta de riesgos vinculados a la transparencia y la discriminación algorítmica (BANCHIO, 2024b).

Por otra parte, la automatización en la entrega de beneficios constituye un avance significativo en términos de eficiencia y reducción de tiempos de tramitación. Algunos Estados han implementado sistemas algorítmicos capaces de asignar de forma automática subsidios, pensiones o ayudas, favoreciendo la celeridad administrativa y la simplificación procedimental. No obstante, este tipo de automatización, si bien puede facilitar el acceso a derechos, también puede generar nuevas formas de exclusión cuando los sistemas no están debidamente entrenados o los datos utilizados reproducen sesgos preexistentes (TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA, 2025).

Finalmente, el manejo de grandes volúmenes de información **se** presenta como una de las principales ventajas del uso de algoritmos en la seguridad social. Dado que estas instituciones procesan datos laborales, médicos y familiares de millones de ciudadanos, la capacidad de los sistemas algorítmicos para estructurar, analizar y correlacionar información resulta crucial. Ello permite una gestión más flexible, dinámica y predictiva de las prestaciones, potenciando la eficacia administrativa y la anticipación de necesidades sociales.

En conjunto, estas aplicaciones reflejan un proceso de transformación profunda en los sistemas de protección social, donde la digitalización y la inteligencia algorítmica no solo buscan optimizar la gestión, sino también redefinir la relación entre el ciudadano y el Estado en el marco de la administración pública contemporánea (BANCHIO, 2022).

2.2 El caso de los sistemas de *scoring social*

Un ejemplo paradigmático de la aplicación de algoritmos en el ámbito social es el uso de sistemas de “*scoring social*”, que asignan un puntaje de riesgo o confiabilidad a los beneficiarios potenciales de una ayuda. Estos sistemas, basados

en el análisis de grandes volúmenes de datos, permiten determinar la elegibilidad de una persona para recibir un subsidio o prestación.

El problema radica en que dichos mecanismos pueden convertirse en herramientas de exclusión social cuando los criterios utilizados resultan discriminatorios o poco transparentes. El caso del sistema SyRI (*System Risk Indication*) en los Países Bajos, que ampliaremos en el Anexo C, declarado ilegal por el Tribunal de La Haya en 2020, constituye un precedente relevante: el tribunal entendió que la utilización masiva de datos socioeconómicos para asignar riesgos lesionaba el derecho a la privacidad y generaba discriminación indirecta hacia grupos vulnerables (TRIBUNAL DE LA HAYA, 2020).

2.3 El fenómeno de la opacidad algorítmica

La lógica de funcionamiento de muchos algoritmos se caracteriza por su opacidad, lo que en la doctrina se denomina “caja negra algorítmica” (BANCHIO, 2025b). Ello ocurre porque los sistemas de aprendizaje automático procesan datos mediante modelos complejos, cuyos resultados no siempre pueden ser explicados de manera clara ni por los propios diseñadores.

En el ámbito de la seguridad social, esta opacidad adquiere una especial gravedad: los ciudadanos afectados por decisiones automatizadas -por ejemplo, la denegación de una prestación o haber jubilatorio- enfrentan serias dificultades para comprender los fundamentos de la medida y, por tanto, para ejercer su derecho a la defensa. Esto entra en tensión con el principio de transparencia administrativa y con el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en normas internacionales de derechos humanos (ONU, 1948; OEA, 1969).

2.4 Ventajas y desafíos

La utilización de algoritmos en la seguridad social ofrece ventajas significativas en términos de eficiencia, reducción de costos y capacidad de gestión de información. No obstante, también introduce riesgos vinculados a la discriminación algorítmica, la vulneración de la privacidad y la falta de garantías procesales para los ciudadanos. El desafío reside, por tanto, en equilibrar la

innovación tecnológica con el respeto a los principios jurídicos fundamentales que rigen la seguridad social como derecho humano de carácter universal (ONU, 1948).

3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y DERECHOS FUNDAMENTALES COMPROMETIDOS

La incorporación de algoritmos en la gestión de la seguridad social plantea un debate central sobre su compatibilidad con los principios constitucionales y con los derechos fundamentales reconocidos en instrumentos internacionales. La seguridad social, al ser como señalamos, un derecho humano de carácter universal, exige que su goce se garantice en condiciones de igualdad, transparencia y debido proceso. Sin embargo, el uso de sistemas algorítmicos puede derivar en decisiones discriminatorias, opacas o carentes de control jurisdiccional, lo que genera tensiones con el ordenamiento jurídico.

3.1 Derecho a la igualdad y a la no discriminación

El principio de igualdad, consagrado en la mayoría de las constituciones nacionales y en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), exige que todas las personas sean tratadas de forma justa y sin distinción indebida. No obstante, los algoritmos, al ser entrenados con datos históricos, pueden reproducir sesgos sociales y estructurales.

Como hemos advertido en trabajos anteriores (BANCHIO, 2024b), los sistemas automatizados tienden a reflejar prejuicios preexistentes en la sociedad, lo que puede provocar exclusiones indirectas de mujeres, migrantes, minorías étnicas o personas con discapacidad. En el campo de la seguridad social, ello podría traducirse en la negación arbitraria de subsidios o pensiones, vulnerando el principio de universalidad previsto en el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948) y en el Convenio N° 102 de la OIT (1952) sobre normas mínimas de seguridad social.

3.2 Derecho a la privacidad y protección de datos personales

La utilización de algoritmos implica necesariamente la recolección, tratamiento y cruce de grandes volúmenes de datos personales, muchos de los cuales tienen carácter sensible, como información médica o antecedentes laborales.

El Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (RGPD, 2016/679), así como la Convención 108+ del Consejo de Europa, establecen límites estrictos en el tratamiento de datos, exigiendo proporcionalidad, minimización y finalidades determinadas. El artículo 22 del RGPD otorga a las personas el derecho a no ser objeto de decisiones basadas únicamente en procesos automatizados sin intervención humana significativa, lo que resulta clave para el ámbito de la seguridad social (BANCHIO, 2025c).

De igual manera, en América Latina, las constituciones de países como Argentina (art. 43) y Brasil (art. 5, LXXII) reconocen el *habeas data* como garantía frente al uso indebido de la información personal, aplicable a decisiones automatizadas en la gestión de prestaciones.

3.3 Derecho a la tutela judicial efectiva y debido proceso

El uso de algoritmos en la seguridad social también plantea interrogantes respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948) y en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969).

La opacidad algorítmica dificulta que el ciudadano comprenda los criterios por los que se le concede o deniega un beneficio. Como señalamos en trabajos anteriores (BANCHIO, 2025b) el fenómeno e la “caja negra” genera un déficit de transparencia que afecta la posibilidad de defensa y revisión judicial. En consecuencia, resulta imprescindible garantizar mecanismos de impugnación claros, con revisión por autoridades humanas, evitando una delegación total en sistemas automatizados.

3.4 Principio de responsabilidad y rendición de cuentas

Un aspecto fundamental del uso de algoritmos en la seguridad social es la atribución de responsabilidad. Cuando un error en la programación o en el entrenamiento del modelo genera una decisión injusta, surge la cuestión de si la responsabilidad recae en el programador, el proveedor tecnológico o el Estado.

La ausencia de un marco jurídico claro genera un “vacío de responsabilidad” que socava la confianza ciudadana. El principio de *accountability*, reconocido en la doctrina y en regulaciones como el RGPD, exige que las autoridades públicas puedan explicar y justificar cada decisión automatizada que afecte derechos fundamentales.

4. RIESGOS JURÍDICOS Y PROPUESTAS PARA UNA GOBERNANZA ALGORÍTMICA ÉTICA

4.1 Riesgos jurídicos principales

El despliegue de algoritmos en los sistemas de seguridad social, aunque motivado por la búsqueda de eficiencia, transparencia y optimización de recursos públicos, ha abierto un campo de tensiones jurídicas y éticas que trascienden el mero plano técnico. La automatización de decisiones que inciden directamente sobre derechos sociales plantea una serie de desafíos fundamentales para el Derecho, la democracia y la protección de la dignidad humana.

4.1.1 Discriminación algorítmica

Los algoritmos, al operar sobre grandes volúmenes de datos, heredan — y a menudo amplifican— los sesgos históricos presentes en la información con la que son entrenados. Este fenómeno, ampliamente analizado por Barocas y Selbst (2016), muestra que la discriminación algorítmica no es siempre resultado de una intención consciente, sino una consecuencia estructural de modelos matemáticos que reflejan desigualdades sociales preexistentes.

En el ámbito de la seguridad social, estas distorsiones pueden traducirse en la exclusión o desventaja de colectivos tradicionalmente vulnerables —

mujeres, migrantes, personas mayores o con discapacidad—, afectando su acceso a prestaciones y beneficios. Así, el riesgo no reside únicamente en el error técnico, sino en la perpetuación de injusticias estructurales bajo la apariencia de neutralidad tecnológica.

4.1.2 Opacidad y falta de explicabilidad

La llamada “*caja negra algorítmica*”, concepto acuñado por Pasquale (2015), constituye uno de los mayores desafíos para el principio de transparencia administrativa. Los sistemas de decisión automatizada suelen operar mediante procesos ininteligibles incluso para sus propios diseñadores, lo que impide que los ciudadanos comprendan las razones detrás de las decisiones que los afectan.

Esta opacidad erosiona el debido proceso y restringe el ejercicio del derecho de defensa, debilitando los cimientos del Estado de Derecho. Cuando los mecanismos de decisión se vuelven inaccesibles al escrutinio público, el principio de legalidad se vacía de contenido y el control democrático se torna ilusorio.

4.1.3 Inseguridad jurídica y responsabilidad difusa

La automatización de decisiones en el ámbito administrativo plantea interrogantes inéditos sobre la imputación de responsabilidad. En los casos en que un error algorítmico produce la denegación indebida de una prestación social, ¿quién debe responder? ¿El Estado que delega la decisión, el proveedor tecnológico que suministra el sistema o el programador que diseñó su lógica interna?

Como hemos advertido esta “responsabilidad difusa” constituye una amenaza directa al principio de rendición de cuentas (*accountability*). La indeterminación normativa genera inseguridad jurídica y mina la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, abriendo una brecha entre la promesa de la eficiencia digital y la realidad de la justicia social.

4.1.4 Riesgos de vigilancia masiva

La interconexión de bases de datos y el uso intensivo de técnicas de análisis predictivo introducen un riesgo adicional: la deriva hacia un modelo de vigilancia generalizada. El control exhaustivo de los beneficiarios —a través del cruce de información laboral, sanitaria o fiscal— puede erosionar la privacidad y la autonomía personal, afectando directamente la dignidad humana.

El advenimiento de lo que se conoce como “*capitalismo de la vigilancia*” que, trasladado al ámbito estatal, podría desembocar en un sistema de control social incompatible con los principios de libertad y proporcionalidad coloca a la seguridad social en una pendiente resbaladiza hacia el peligro de transformarse en un mecanismo de supervisión constante, subordinando la protección al control y la confianza al miedo.

4.2 Propuestas para un marco ético y jurídico responsable

Frente a estos desafíos, el Derecho se enfrenta a la tarea impostergable de reconfigurar sus categorías tradicionales a la luz de la automatización. No basta con adaptar las normas existentes; es necesario repensar los fundamentos mismos de la gobernanza pública en clave algorítmica.

4.2.1 Principio de transparencia y derecho a la explicabilidad

El derecho a la explicabilidad emerge como una condición estructural del debido proceso en la era digital. Los ciudadanos deben ser informados cuando una decisión que los afecta haya sido adoptada, total o parcialmente, por un sistema automatizado, con acceso a los criterios, variables y ponderaciones utilizados. Solo a través de la transparencia algorítmica es posible garantizar una justicia comprensible, revisable y humana.

4.2.2 Supervisión humana significativa

La noción de *human-in-the-loop* debe consolidarse como una garantía jurídica irrenunciable. Toda decisión que afecte derechos fundamentales requiere de una revisión humana informada y responsable. La intervención del funcionario público no debe reducirse a un acto formal, sino que debe constituir un ejercicio

reflexivo de juicio ético y jurídico, preservando la humanidad del proceso decisional frente a la frialdad del cálculo.

4.2.3 Mecanismos de auditoría y rendición de cuentas

Los algoritmos utilizados por la administración pública deben estar sometidos a auditorías técnicas, jurídicas y éticas periódicas, realizadas por órganos independientes y multidisciplinarios. Estas auditorías deben evaluar tanto la validez técnica de los modelos como su compatibilidad con los principios constitucionales de igualdad, proporcionalidad y transparencia. La publicidad de sus resultados, además, fortalece la confianza ciudadana y consolida una cultura de responsabilidad institucional.

4.2.4 Regulación específica de la inteligencia artificial en la seguridad social

Los marcos jurídicos centrados exclusivamente en la protección de datos resultan insuficientes para enfrentar los dilemas que la inteligencia artificial plantea en materia de seguridad social. Se impone, por tanto, una regulación específica que contemple la no discriminación, la proporcionalidad en el tratamiento de datos y la responsabilidad estatal ante decisiones automatizadas. Esta regulación deberá armonizarse con los estándares internacionales en materia de derechos digitales y gobernanza algorítmica, evitando el riesgo de fragmentación normativa.

4.2.5 Perspectiva de derechos humanos y enfoque inclusivo

Toda política pública vinculada al uso de inteligencia artificial en la seguridad social debe inspirarse en el paradigma de los derechos humanos. En línea con la “*Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial*” de la UNESCO (2021), el progreso tecnológico debe orientarse hacia la inclusión social, la justicia distributiva y la reducción de desigualdades. La tecnología, en este sentido, debe servir al ser humano y no al revés: debe ser instrumento de emancipación, no de dominación.

4.3 Hacia un modelo de “algorética” en la seguridad social

Como se ha propuesto en trabajos anteriores (BANCHIO, 2024a; BANCHIO, 2025c), la “*algorética*” representa un horizonte normativo y filosófico indispensable para repensar la relación entre tecnología, Derecho y justicia social.

La Algorética —concebida como una ética aplicada de los algoritmos— propone una articulación equilibrada entre eficiencia y equidad, transparencia y responsabilidad. En el ámbito de la seguridad social, implica diseñar sistemas que no solo optimicen la gestión administrativa, sino que respeten los valores fundamentales del Estado constitucional: la dignidad, la igualdad y la solidaridad.

De este modo, la Algorética se erige como el principio rector de una nueva gobernanza pública digital, capaz de reconciliar la innovación con la ética, la técnica con la justicia, y el progreso con los derechos humanos.

5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS FUTURAS

El examen del uso de algoritmos en los sistemas de seguridad social permite advertir una doble dimensión en la relación entre tecnología y derechos humanos. Por un lado, la inteligencia artificial se presenta como un instrumento de indudable valor para optimizar procesos administrativos, aumentar la eficiencia y mejorar la detección de irregularidades o fraudes. Por otro, la misma tecnología que promete transparencia y objetividad puede introducir nuevos riesgos, invisibles pero profundos, para la protección de los derechos fundamentales. La seguridad social -concebida, como repetimos en este trabajo, no como una concesión estatal, sino como un derecho humano esencial (ONU, 1948)- no puede subordinarse a la lógica exclusiva de la eficiencia técnica, sino que debe regirse por principios sustantivos como la igualdad, la transparencia, el debido proceso y la protección de los datos personales.

El recorrido analítico de esta obra ha permitido identificar un conjunto de conclusiones que delinean un marco teórico y jurídico para la comprensión crítica del fenómeno algorítmico en el ámbito de la seguridad social.

En primer término, se manifiesta la tensión entre eficiencia y derechos fundamentales. Los algoritmos, al procesar volúmenes ingentes de información,

permiten una gestión más ágil y aparentemente objetiva de los beneficios sociales. Sin embargo, cuando no se diseñan e implementan bajo criterios de justicia y equidad, pueden reproducir sesgos preexistentes y derivar en exclusiones arbitrarias. La eficiencia, en tales condiciones, deja de ser virtud para convertirse en instrumento de desigualdad.

A ello se suma la opacidad como obstáculo al control democrático. La denominada “caja negra algorítmica” (BANCHIO, 2025a; BANCHIO, 2025b), ilustra la dificultad que enfrentan los ciudadanos y los propios operadores jurídicos para comprender los procesos decisorios automatizados. Esta falta de explicabilidad erosiona el derecho de defensa y debilita la posibilidad de una revisión judicial efectiva, lo que socava los fundamentos mismos del Estado de Derecho.

Una tercera constatación se refiere a la fragmentación normativa. Los marcos jurídicos vigentes, centrados principalmente en la protección de datos personales, resultan insuficientes para abarcar la complejidad de los desafíos que plantea la inteligencia artificial en la gestión pública. Mientras la Unión Europea avanza con la promulgación del *AI Act*, América Latina mantiene un panorama regulatorio disperso y heterogéneo, sin una arquitectura legal coherente que garantice una tutela uniforme de los derechos de los beneficiarios.

Finalmente, se identifica la necesidad de establecer una responsabilidad clara. La atribución difusa entre los distintos actores involucrados - programadores, proveedores tecnológicos y autoridades administrativas- genera un escenario de inseguridad jurídica que atenta contra la confianza pública. La rendición de cuentas (*accountability*) y la posibilidad de reparación frente a decisiones automatizadas erróneas o injustas deben erigirse como pilares de toda política tecnológica orientada al bien común.

5.1 Perspectivas futuras

El porvenir de la seguridad social en tiempos de algoritmos exige un cambio de paradigma: pasar de un modelo centrado en la eficiencia técnica a uno fundamentado en los derechos humanos y la justicia social. Para ello, se perfilan

diversas líneas de acción que pueden guiar la evolución normativa y ética del sector.

En primer lugar, resulta indispensable el desarrollo de marcos regulatorios integrales. Más allá de las disposiciones sobre protección de datos, se impone la necesidad de una regulación específica sobre la aplicación de la inteligencia artificial en políticas sociales. Dicha normativa debe incorporar principios de no discriminación, explicabilidad, proporcionalidad, participación ciudadana y control humano significativo. Solo así podrá garantizarse que la tecnología sirva a las personas, y no a la inversa.

Asimismo, la implementación de auditorías algorítmicas se erige como un mecanismo esencial de control democrático. Los sistemas automatizados deben someterse a evaluaciones periódicas, interdisciplinarias e independientes, capaces de verificar tanto la integridad técnica como la compatibilidad con los valores constitucionales y los derechos fundamentales. La transparencia de estos procesos constituye, a su vez, una condición de legitimidad institucional.

Otra dimensión fundamental es la formación y capacitación de los funcionarios públicos. La gobernanza algorítmica requiere profesionales con competencias en ética digital, filosofía de la tecnología y derechos humanos, capaces de comprender la lógica interna de los sistemas y de intervenir críticamente en sus decisiones. Sin una formación adecuada, el control humano corre el riesgo de convertirse en mera formalidad.

Por último, proponemos avanzar hacia la “algorética” como horizonte normativo y ético. En consonancia con nuestras reflexiones, esta nascente disciplina -entendida como la ética aplicada de los algoritmos- debe consolidarse como un nuevo campo de reflexión y de praxis regulatoria. Su finalidad no es oponerse a la técnica, sino reconciliarla con los valores humanos que el derecho está llamado a proteger: dignidad, libertad, igualdad y justicia.

En definitiva, la seguridad social del siglo XXI enfrenta un desafío inédito: integrar la innovación tecnológica sin renunciar al humanismo jurídico que le da sentido. Solo una ética de la responsabilidad —capaz de conjugar eficiencia con equidad, técnica con justicia— permitirá aprovechar las

potencialidades de la inteligencia artificial sin sacrificar los derechos fundamentales. La *algorética*, en este contexto, se perfila como la vía necesaria para armonizar el progreso digital con la dignidad humana, y para garantizar que cada avance tecnológico se traduzca en una sociedad más justa, inclusiva y solidaria.

6. REFERENCIAS

ASEREM Consultores. **Fraude a la Seguridad Social: claves jurisprudenciales y retos en la persecución de prestaciones indebidas.** 2025. Disponible en: <https://aserem.es/2025/06/fraude-a-la-seguridad-social-claves-jurisprudenciales-y-retos-en-la-persecucion-de-prestaciones-indebidas>. Acceso en: 14 oct. 2025.

BANCHIO, Pablo Rafael. **Algorética: una disciplina para la moderación ética de algoritmos y programas de inteligencia artificial.** Derecho y Sociedad Digital, v. 3, n. 11, p. 3-27, 2024c. Disponible en: <https://bit.ly/DerechoySociedadDigital11-2024>. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.12806322>. Acceso en: 14 oct. 2025.

BANCHIO, Pablo Rafael. **Armonización internacional de la protección de datos en la era digital: análisis del Convenio 108+ y su impacto global hacia un estándar universal de privacidad.** Revista de Derecho Empresario, n. 12, jun. 2025. Disponible en: <https://www.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=686c74bc1ed70ca3a3b7f1ad0f449254>. Acceso en: 14 oct. 2025.

BANCHIO, Pablo Rafael. **Desafíos legales, éticos y prácticos de la moderación de contenido impulsada por inteligencia artificial.** Derecho y Sociedad Digital, v. 4, n. 13, p. 15-44, 2025. Disponible en: <https://bit.ly/DerechoySociedadDigital13-2025>. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13896337>. Acceso en: 14 oct. 2025.

BANCHIO, Pablo Rafael. **Discriminación algorítmica: un análisis jurídico de los desafíos y oportunidades en la era digital.** In: HUPFFER, Haide Maria; ENGELMANN, Wilson; PÉTRY, Gabriel Cemin; BERWIG, Juliane Altmann (Dirs.). Discriminação algorítmica, inteligência artificial, hipervigilância digital e tomada de decisão automatizada. São Leopoldo/RS: Casa Leiria, 2024b. p. 41-68. ISBN 978-85-9509-140-5. DOI: <https://doi.org/10.29327/5448881>.

BANCHIO, Pablo Rafael. **El Convenio 108+ del Consejo de Europa y la protección de datos personales en la era digital.** Doctrina Jurídica, a. XVI, n. 37, p. 3-31, 2025. Disponible en: <https://revistadoctrinajuridica.org/wp->

<content/uploads/2025/02/doctrina-juridica-mayo-2025-numero-37-banchio.pdf>. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15617302>. Acceso en: 14 oct. 2025.

BANCHIO, Pablo Rafael. **Ética digital, moralidad y Derecho en la era de las nuevas tecnologías**. Derecho y Sociedad Digital, v. 4, n. 14, p. 3-28, 2025c. Disponible en: <https://bit.ly/DerechoySociedadDigital14-2025>. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15233388>. Acceso en: 14 oct. 2025.

BANCHIO, Pablo Rafael. **Gobierno electrónico para la transparencia y buena gobernanza en la administración pública**. In: SOUZA, Patrícia Verônica Sobral de (Coord.). Direito Administrativo 4.0: Desafios e Oportunidades na Era das Novas Tecnologias. Pembroke Collins: Flórida (EUA), 2024a. p. 33-46. ISBN 979-8-88670-102-9.

BANCHIO, Pablo Rafael. **La (in)sustentabilidad de las contingencias sociales en Argentina a través del régimen previsional estatal**. Doctrina Jurídica, a. XIII, n. 31, p. 39-52, 2022. Disponible en: <https://bit.ly/3Wny7mN>. Acceso en: 14 oct. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais**. Diário Oficial da União, Brasília, 15 ago. 2018.

OEA. **Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)**. San José, 1969.

OIT. **Convenio Nº 102 sobre normas mínimas de seguridad social**. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 1952.

ONU. **Declaración Universal de Derechos Humanos**. Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 dic. 1948.

TRIBUNAL DE LA HAYA. **ECLI:NL:RBDHA:2020:187 (SyRI Case)**. La Haya, 2020.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID. **Recurso de Suplicación 779/2024**. 2025. Disponible en: <https://www.laboral-social.com/sites/laboral-social.com/files/779-2024.pdf>.

UNESCO. **Recomendación sobre la Ética de la Inteligencia Artificial**. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2021.

UNIÓN EUROPEA. **Reglamento General de Protección de Datos (Reglamento UE 2016/679)**. Estrasburgo, 2016.

ANEXO A

A.1 Jurisprudencia relevante

- **TSJ Madrid, 17 de febrero de 2025 (recurso 779/2024)** Analiza la suspensión de pensiones tras condena por fraude continuado en prestaciones por desempleo mediante contratos simulados.
 - Establece que las pensiones contributivas no pueden ser suspendidas como sanción penal, al no ser equiparables a ayudas públicas.
- **Audiencia Nacional, 29 de mayo de 2025** Confirma que la prescripción administrativa no impide la persecución penal del fraude.
- **STC 34/2024** Declara inconstitucional la suspensión automática de pensiones sin análisis de proporcionalidad.
- **TJUE C-233/2023** Exige garantías reforzadas en procedimientos que combinan sanciones administrativas y penales.

A.2 Legislación aplicable

- **Código Penal, art. 307 ter** Tipifica el fraude en prestaciones de la Seguridad Social como delito autónomo desde la reforma de 2012.
- **Ley 7/2012** Intensifica la lucha contra el fraude, reduciendo el umbral económico para la imputación penal (de 120.000 a 50.000 euros).
- **Ley General de la Seguridad Social (LGSS)** Regula las prestaciones y sanciones por fraude (arts. 42, 47). Los modelos predictivos deben respetar el principio de presunción de veracidad del solicitante.
- **Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS)**
Establece sanciones administrativas por cobros indebidos.

- **Reglamento (UE) 241/2021** Obliga a España a implementar planes antifraude para proteger fondos europeos.

- **Reglamento (UE) 2024/1689 (AI Act)** Clasifica los sistemas de IA utilizados para evaluar riesgos en prestaciones sociales como “alto riesgo”.

Exige:

- Supervisión humana
- Evaluación de impacto sobre derechos fundamentales
- Transparencia algorítmica
- Auditorías periódicas

- **Anteproyecto de Ley de IA (España, 2025)** Transpone el AI Act. Incluye obligaciones específicas para administraciones públicas que usen IA en decisiones sobre prestaciones.

ANEXO B

B.1 Casos reales y proyectos piloto

- **Proyecto PACT (Castilla y León + Universidad Politécnica de Madrid)** Utiliza machine learning para predecir riesgo de exclusión social. Precisión estimada: 90%. Permite a trabajadores sociales consultar perfiles desde smartphones.

- **Sistema API (Países Bajos)** Detecta riesgo de maltrato infantil mediante análisis de texto libre. Ayuda a orientar intervenciones sociales y sirve de modelo para sistemas de evaluación de riesgo en prestaciones sociales.

- **AFST (Allegheny County, EE.UU.)** Algoritmo que evalúa más de 100 variables para calcular el riesgo de desamparo infantil. Sirve de modelo y ha sido replicado para sistemas europeos.

- **Estudio Universidad Europea de Canarias (2024)** Aplicó IA para analizar cuestionarios de riesgos psicosociales en el Servicio Canario de Empleo. Concordancia del 100% en preguntas cerradas y 81% en abiertas.

- **Centro Español de Metrología (CEM), Plan Antifraude 2022** Implementó guías de actuación y persecución del fraude conforme al Reglamento

UE 241/2021. Incluye protocolos de suspensión, recopilación de evidencias y traslado a fiscalía.

- **Casos judiciales recientes** Falsificación de contratos para obtener subsidios por desempleo. Empresas ficticias (“empresas patera”) creadas para simular relaciones laborales. Herederos que continuaban cobrando pensiones de fallecidos.
- **Cruce de datos entre Hacienda y Seguridad Social** Permite detectar ingresos no declarados, actividad laboral encubierta y duplicidad en prestaciones. Ha mejorado la eficiencia del control fiscal y social.

ANEXO C

C.1 Países Bajos: Sistema SyRI

Aspecto	Descripción
Nombre	Systeem Risico Indicatie (SyRI)
Función	Utilizaba algoritmos para cruzar y analizar grandes cantidades de datos personales (incluyendo información fiscal, de empleo, vivienda, y educación) de múltiples agencias gubernamentales. Su objetivo era detectar posibles fraudes en la obtención de beneficios sociales.
Resolución	Fue declarado ilegal por el Tribunal de Distrito de La Haya en 2020.
Motivo de Ilegalidad	El tribunal dictaminó que el uso de SyRI violaba el Artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (derecho a la vida privada y familiar) debido a: 1. Falta de Transparencia: El funcionamiento interno del algoritmo (criterios y peso de los datos) era opaco. 2. Riesgo de Discriminación: Se consideró que el sistema estaba dirigido de manera desproporcionada a barrios y grupos de bajos ingresos, lo que planteaba un riesgo de discriminación indirecta y estigmatización.
Relevancia	Es un caso judicial histórico en Europa que sienta un precedente sobre los límites legales y los derechos humanos en el uso de la inteligencia artificial por parte del Estado.

c.2 Países Bajos: Prestaciones por Cuidado Infantil (Toeslagenaffaire)

Aspecto	Descripción
Sistema	Sistema de detección de fraude en las prestaciones por cuidado infantil (parte de las autoridades tributarias).
Falla Algorítmica y Sesgo	Aunque no fue únicamente un fallo algorítmico, las investigaciones revelaron que el sistema utilizaba perfiles de riesgo que se enfocaban desproporcionadamente en familias con doble nacionalidad o de origen migrante.
Impacto	Más de 26,000 familias fueron acusadas injustamente de fraude. Se les exigió devolver grandes sumas de dinero, lo que las llevó a la ruina financiera, pérdida de viviendas y separación familiar.
Relevancia	El escándalo fue tan grave que provocó la renuncia en pleno del gobierno neerlandés en 2021, demostrando el impacto político y social de la discriminación algorítmica.

C.3 Reino Unido: Universal Credit

Aspecto	Descripción
Nombre	Universal Credit
Función	Es un sistema de subsidio social unificado que reemplazó a varios beneficios anteriores. Su gestión es altamente automatizada (incluyendo el cálculo de elegibilidad y montos).
Críticas Principales	La automatización y el diseño del sistema han generado una serie de problemas significativos: - Errores en la Evaluación de Ingresos: El sistema a veces falla al correlacionar los ingresos mensuales con los pagos del subsidio, lo que lleva a pagos incorrectos (sobrepagos que deben ser devueltos o subpagos). - Exclusión y Retrasos: La complejidad del proceso de solicitud, que es predominantemente <i>online</i>, y los errores en el sistema han provocado retrasos prolongados en los pagos y han dejado a solicitantes sin sustento, generando pobreza y exclusión. - Litigios y Apelaciones: Los errores en la toma de decisiones automatizada han incrementado el número

Aspecto	Descripción
	de apelaciones y litigios contra el Departamento de Trabajo y Pensiones (DWP).
Relevancia	Ilustra los riesgos de un diseño de sistema defectuoso y la rigidez de la toma de decisiones automatizada, que puede no adaptarse a la compleja realidad financiera de los usuarios, afectando la calidad de vida de millones de personas vulnerables.

C.4 Australia: Robodebt

Aspecto	Descripción
Sistema	Sistema automatizado de recuperación de deuda implementado por la agencia <i>Centrelink</i> .
Falla Algorítmica	El algoritmo cruzaba datos del impuesto sobre la renta con los pagos de beneficios sociales. Calculaba erróneamente el ingreso promedio semanal para identificar sobrepagos y emitir avisos de deuda automatizados.
Impacto	Afectó a cientos de miles de beneficiarios, emitiendo deudas incorrectas basadas en un método de cálculo ilegal y forzando a personas de bajos ingresos a pagar grandes sumas. Generó gran angustia, pobreza y, trágicamente, se ha vinculado a casos de suicidio.
Resolución	El gobierno australiano se vio obligado a reconocer que el sistema era ilegal y tuvo que reembolsar \$1.2 mil millones a más de 470,000 personas.

C.5 EE. UU.: COMPAS (Justicia Penal)

Aspecto	Descripción
Sistema	COMPAS (<i>Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions</i>). Un algoritmo utilizado en varios estados para evaluar el riesgo de reincidencia de los acusados en el proceso penal (por ejemplo, para la libertad condicional y la sentencia).
Falla Algorítmica y Sesgo	Una investigación de <i>ProPublica</i> demostró que el algoritmo era discriminatorio por motivos raciales. Aunque no utilizaba la raza como variable de entrada, sobrestimaba sistemáticamente el

Aspecto	Descripción
	riesgo de reincidencia de los acusados afroamericanos y subestimaba el riesgo de los acusados blancos.
Impacto	Las decisiones judiciales influenciadas por esta herramienta perpetúan la disparidad racial en el sistema de justicia penal.

C.6 Dinamarca: Sistemas de Bienestar Social Predictivos

Aspecto	Descripción
Sistema	Autoridades de bienestar social utilizan sistemas de Inteligencia Artificial (IA) para predecir qué personas tienen más probabilidades de depender de los beneficios sociales en el futuro o de cometer fraude.
Problemática	Organizaciones como Amnistía Internacional han señalado que estos sistemas, basados en una combinación masiva de datos personales, crean un entorno de vigilancia masiva e implican riesgos de discriminación contra grupos ya marginados. El sistema puede calificar a individuos con altas puntuaciones de riesgo y someterlos a investigaciones exhaustivas basadas en una suposición de "intención dolosa" inicial.

REFERENCIAS DE LOS ANEXOS

BANCHIO, Pablo Rafael. **La ética en la inteligencia artificial y los algoritmos a través del análisis de ocho casos jurisprudenciales**. Doctrina Jurídica, Buenos Aires, Año XV, n. 35, nov. 2024. Disponible en: <https://bit.ly/RevistaDoctrinaJuridica>. También publicado en: Derecho y Sociedad Digital, v. 3, n. 10, p. 3-16, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.12803079>.

CRIN. **Western Cape Forum for Intellectual Disability v. Government of the Republic of South Africa & Government of the Province of Western Cape**. 2010. Disponible en: <https://archive.crin.org/en/library/legal-database/western-cape-forum-intellectual-disability-v-government-republic-south-africa.html>

EUR-Lex. **Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo**. 2021. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021R0241>

GOBIERNO DEL REINO UNIDO. **Universal Credit**. Disponible en: <https://www.gov.uk/universal-credit>

INFORMATICA JURÍDICA. **Legislación informática de Argentina 2023**. Disponible en: <https://www.informatica-juridica.com/legislacion/legislacion-informatica-de-argentina-2023>

LA VANGUARDIA. **HRW denuncia la automatización de los subsidios sociales en el Reino Unido**. 2020. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/20200929/483757128755/hrw-denuncia-la-automatizacion-de-los-subsidios-sociales-en-el-reino-unido.html>

OPENGLOBALRIGHTS. **Una sentencia histórica de los Países Bajos sobre los estados de bienestar digitales**. 2020. Disponible en: <https://www.openglobalrights.org/landmark-judgment-from-netherlands-on-digital-welfare-states/?lang=Spanish>

PODER JUDICIAL ESPAÑA. **Buscador de Jurisprudencia del Tribunal Supremo**. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Jurisprudencia-/Jurisprudencia-del-TS/Buscador-de-Jurisprudencia-del-Tribunal-Supremo>

PRESUPUESTO Y DERECHOS. **Western Cape Forum for Intellectual Disability v. Gobierno de Sudáfrica**. 2010. Disponible en: <https://presupuestoyderechos.acij.org.ar/jurisprudencia/derecho-a-la-educacion-y-no-discriminacion-acceso-a-la-educacion-de-ninos-as-con-discapacidad-intelectual-profunda-y-severa-sudafrica-2010>

TRANSPARENT INTERNET. **Sentencia SyRI anulando la elaboración de perfiles**. 2020. Disponible en: <https://www.transparentinternet.com/es/tecnologia-y-sociedad/sentencia-syri-anulando-la-elaboracion-de-perfiles>