

ORGANIZADORES

**ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ
ANDRE STUDART LEITÃO**

SEGURIDADE SOCIAL SUSTENTÁVEL

O futuro das políticas
públicas de proteção social



GRUPO DE PESQUISA EM
SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL

SEGURIDADE SOCIAL SUSTENTÁVEL

O Futuro das Políticas de Proteção Social

**Organizadores
André Studart Leitão
Zélia Luiza Pierdoná**

André Studart Leitão
Zélia Luiza Pierdoná

Direitos autorais do texto original © 2025

Todos os direitos reservados

FICHA TÉCNICA

© 2025 Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos– IBEROJUR

Título: Seguridade social sustentável: o futuro das políticas de proteção social

Coordenador: André Studart Leitão; Zélia Luiza Pierdoná.

Edição: Iberojur Science Press

Diagramação: Mariana Dares

© [Various Authors]

Eletronic format (PDF)

ISBN: 978-989-36054-1-7

DOI: <https://doi.org//10.62140/SSSFPPS2025>

1ª edição: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos

Rua de Avilhó, 214, Matosinhos (Porto) - Portugal.

Março, 2025.

Depósito Legal – Biblioteca Nacional de Portugal nº: 544416/25

Citação: LEITÃO, André Studart; PIERDONÁ, Zélia Luiza (Coord.). Seguridade social sustentável: o futuro das políticas de proteção social. Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos – IBEROJUR, 2025, 1ª ed., 191 págs. ISBN: 978-989-36054-1-7.

ÍNDICE

ÍNDICE	5
APRESENTAÇÃO	7
PREFÁCIO	12
FORMALIZAÇÃO OU MIGRAÇÃO? IMPACTOS DO REGIME DO MEI NA SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	17
Adson Romário Rodrigues Santos Francisca Carolina Pessoa Bezerra Zélia Luiza Pierdoná	
A CRISE DO ENVELHECIMENTO E A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: CAMINHOS PARA UMA SUSTENTABILIDADE VIÁVEL	30
Joana Silveira Campos Débora Maria Ferreira da Silva	
O IMPACTO DA DECISÃO DA ADI 2110 NA SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	44
Elizete Maria Bartah	
OS DESAFIOS DA SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL DIANTE DO ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E DAS REFORMAS LEGISLATIVAS	57
Giovanna Creazzo de Aquino Lopes Neile Batista de Mesquita	
SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL DO SÉCULO XXI	71
Franklin Arthur Martinz Filho André Studart Leitão Filipe Ticiano de Albuquerque Lobo	
IMPACTOS DAS ADIS 2.110 E 2.111 NO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: SUSTENTABILIDADE E DESAFIOS	88
Débora Maria Ferreira da Silva Joana Silveira Campos	
SUSTENTABILIDADE E JUSTIÇA SOCIAL: O CAMINHO DO BPC PELO FIO DE PETIT	99
Eduardo Rocha Dias Kalyl Lamarck Silvério Pereira	
GESTÃO NA SAÚDE PÚBLICA: UMA BREVE ANÁLISE SOBRE OS SEUS RESPECTIVOS DESAFIOS E SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO TERCEIRO SETOR, OSCIP'S E FUNDAÇÕES PÚBLICAS ..	122

Carlos Eduardo Ferreira dos Santos

Laura Cristina Ferreira Cuvello

Marco Aurélio Paganella

ROL DA ANS: ENTRE A SUSTENTABILIDADE E O DIREITO À SAÚDE145

Adson Romário Rodrigues Santos

André Studart Leitão

**REFORMA TRIBUTÁRIA E A CRIAÇÃO DA CBS: IMPLICAÇÕES PARA A SUSTENTABILIDADE DA
SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL.....167**

Filipe Ticiano de Albuquerque Lobo

Franklin Arthur Martinz Filho

**JUSTIÇA DO TRABALHO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO,
SOCIAL E SUSTENTABILIDADE DA SEGURIDADE SOCIAL176**

Glauco Bresciani Silva

APRESENTAÇÃO

É com profundo senso de responsabilidade e compromisso com o futuro da seguridade social brasileira que apresentamos "Seguridade Sustentável: o Futuro das Políticas de Proteção Social". Vivemos tempos desafiadores, em que a expansão do gasto público, o envelhecimento da população, o avanço da informalidade e o desemprego tecnológico impõem reflexões complexas sobre a sustentabilidade de nosso sistema protetivo. Mais do que um direito fundamental, a seguridade social é uma conquista coletiva que demanda corresponsabilidade e gestão eficiente para garantir sua continuidade.

A concretização de direitos sociais envolve um custo que não pode ser ignorado. O dever de pagar tributos é um pilar essencial, mas, por si só, não é suficiente para sustentar um sistema que enfrenta um cenário de transformações demográficas e tecnológicas. O aumento da expectativa de vida é, sem dúvida, uma conquista civilizatória, que traz consigo um aumento expressivo do número de beneficiários que recebem prestações por períodos cada vez mais longos. Paralelamente, a queda na taxa de natalidade, o aumento da informalidade e a ampliação do desemprego tecnológico reduzem a base de contribuintes, fragilizando o modelo contributivo.

O avanço da automação e da inteligência artificial marca uma nova era com transformações profundas. Novos modelos de negócios substituem ocupações tradicionais, gerando um número significativo de trabalhadores que não conseguem se reinserir rapidamente no mercado formal. Nesse contexto, políticas públicas voltadas para a qualificação e requalificação profissional se tornam imprescindíveis para evitar que o progresso tecnológico se traduza em desigualdade social.

Não se pode desconsiderar o impacto da informalidade, que enfraquece o regime de previdência ao privá-lo de arrecadação regular. A relação entre trabalho formal e segurança previdenciária precisa ser fortalecida com estratégias que estimulem a formalização, sem impor encargos insustentáveis às empresas e aos trabalhadores. O desafio é gigantesco, e soluções simplistas não serão capazes de responder à complexidade desse problema.

Nesse cenário, a judicialização da seguridade social emerge como um tema central. O acesso ao Judiciário é um direito fundamental legítimo, mas sua banalização como forma de

obter benefícios que deveriam ser regulados pela via administrativa cria uma série de distorções. Um dos principais problemas é o uso desmedido do princípio da dignidade da pessoa humana como argumento universal. Esse princípio, embora seja um alicerce do nosso ordenamento jurídico, tem sido utilizado como uma espécie de "curinga" na arte de argumentar, servindo de fundamento para decisões que ignoram a lógica contributiva e comprometem a saúde financeira do sistema.

Um exemplo emblemático desse fenômeno foi a declaração de inconstitucionalidade do período de carência para a concessão do salário-maternidade aos segurados contribuintes individuais, facultativos e especiais. Ao eliminar a exigência de um número mínimo de contribuições, com base no argumento de que tal requisito violaria a dignidade da pessoa humana e o princípio da igualdade, o Judiciário desconsiderou que a previdência social é, essencialmente, um regime contributivo. Essa decisão abriu um perigoso precedente ao admitir a concessão de benefícios sem a respectiva contrapartida financeira, o que não apenas desvirtua o caráter protetivo do sistema, mas cria um efeito multiplicador de demandas semelhantes. O resultado é o aumento das pressões sobre um sistema já saturado, comprometendo sua capacidade de atender às necessidades das futuras gerações.

Não podemos ignorar que cada decisão que amplia direitos sem a devida previsão orçamentária afeta a sustentabilidade do sistema e a segurança jurídica das políticas públicas. Direitos sociais são fundamentais, mas só podem ser assegurados de forma perene quando há equilíbrio financeiro e responsabilidade fiscal. Não se trata de negar a proteção social, mas de estabelecer critérios claros e sustentáveis que preservem o sistema como um todo. Qualquer interpretação que privilegie excessivamente os direitos individuais em detrimento do interesse coletivo aproxima-se do cenário descrito por Garret Hardin na "tragédia dos comuns".

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa Família são exemplos de políticas indispensáveis para garantir uma rede mínima de proteção aos mais vulneráveis. No entanto, o crescimento exponencial desses programas nos convida a refletir sobre o seu papel: garantir amparo temporário ou fomentar a dependência estrutural? Programas que se tornam permanentes para grande parte de seus beneficiários acabam desestimulando a busca pela inserção no mercado de trabalho formal. Por isso, defendemos que qualquer política de proteção social precisa estar integrada a políticas de capacitação e incentivo à autonomia e à emancipação.

Outro desafio relevante é o aumento das fraudes contra a previdência, como a utilização indevida de benefícios e a "pejotização" disfarçada de vínculos empregatícios. Essa prática, em larga medida, decorre da elevadíssima carga tributária que incide sobre empresas e

empregados, comprimindo as margens de lucro de diversos negócios e, em muitos casos, inviabilizando sua sobrevivência. Frente a um cenário tributário tão oneroso, a pejetização surge, para muitos empreendedores, como uma estratégia de redução de custos.

No entanto, essa escolha traz consequências graves. Ao transformar empregados em prestadores de serviços autônomos, muitos trabalhadores são privados de direitos, como férias, 13º salário e proteção previdenciária plena. Além disso, a redução da arrecadação compromete a saúde financeira do sistema protetivo, enfraquecendo a base contributiva necessária para sustentar a concessão de benefícios.

Não podemos ignorar que, em alguns casos, os próprios trabalhadores também se beneficiam desse arranjo temporário, buscando o "melhor dos dois mundos". Durante o vínculo, aproveitam-se da redução de tributos, como imposto de renda e contribuições previdenciárias, pagando alíquotas menores como pessoa jurídica. Entretanto, após o término do vínculo, muitos ingressam com reclamações trabalhistas para obter direitos retroativos, caracterizando, assim, uma conduta de má-fé.

Essa dinâmica gera um duplo prejuízo: ao trabalhador, que durante o período do vínculo fica sem proteção integral, e ao fisco, que não consegue recuperar os créditos devidos. A prescrição tributária e os entraves operacionais na execução fiscal tornam praticamente inviável a recuperação de valores que deixaram de ser recolhidos, ampliando ainda mais o rombo nas contas públicas.

O combate a essas práticas é imprescindível não apenas para garantir justiça fiscal, mas também para proteger a integridade do sistema previdenciário e assegurar um regime sustentável, que possa continuar cumprindo sua função de amparo social às futuras gerações. Por isso, é necessário um equilíbrio: políticas que reduzam a carga tributária de forma responsável e mecanismos que desestimulem fraudes, fortalecendo tanto a base contributiva quanto a confiança dos trabalhadores e empreendedores no sistema.

É nesse contexto que o Grupo de Pesquisa/CNPq “O Sistema de Seguridade Social” se insere. Temos a honra de coordenar um espaço plural, no qual pesquisadores de diversas formações compartilham ideias, debatem questões complexas e propõem soluções inovadoras. A pluralidade de visões é um dos pilares do grupo, pois acreditamos que não há síntese sem antítese. O confronto respeitoso de ideias é um exercício essencial para a construção de soluções eficazes. Neste livro, fizemos questão de preservar a autenticidade dos textos dos autores, respeitando as divergências e valorizando os contrapontos, na certeza de que eles enriquecem o debate.

A obra é resultado das pesquisas desenvolvidas no âmbito do referido grupo de pesquisa, o qual envolve três Programas de Pós-Graduação em Direito: dois do Brasil, sendo uma instituição da região sudeste e outra da nordeste; e uma da Colômbia. Inclusive, é motivo de honra o prefácio da Professora Martha Elisa Monsalve Cuellar, uma referência internacional em seguridade social e um dos membros mais ilustres de nosso grupo de pesquisa. Além dos pesquisadores (professores e alunos) dos programas envolvidos no projeto, outros também contribuíram com suas pesquisas e apresentaram os resultados neste livro.

Assim, os trabalhos, ora publicados, com o apoio do Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos – IBEROJUR, são frutos do intercâmbio de experiências e visões, e visam contribuir para um debate que leve à adoção de políticas públicas sustentáveis para, com isso, garantir a proteção social tanto às atuais como às futuras gerações.

Além do diagnóstico, buscamos apontar caminhos para fortalecer a seguridade social de forma justa e sustentável. A preservação do equilíbrio exige uma visão de longo prazo e um compromisso inabalável com a responsabilidade fiscal. Isso significa pensar políticas que alinhem a inclusão social à capacidade financeira do sistema, evitando rupturas que comprometam a confiança dos cidadãos.

A educação previdenciária e tributária, nesse sentido, é um instrumento poderoso. Muitos cidadãos desconhecem o funcionamento do sistema de seguridade social e o impacto de suas escolhas individuais na sustentabilidade coletiva. Um regime contributivo só funciona quando há engajamento e confiança. Quanto mais clara for a compreensão do cidadão sobre o seu papel no sistema, maior será a adesão à formalização do trabalho e ao cumprimento das obrigações fiscais.

Este livro não pretende apresentar respostas definitivas, mas fomentar um debate honesto e construtivo sobre os rumos da seguridade social. Sabemos que os desafios são múltiplos e complexos, mas acreditamos que, por meio do conhecimento, da pesquisa e do diálogo democrático, é possível transformar o cenário atual e construir um sistema de proteção social que atenda às necessidades de todos sem comprometer seu futuro.

Convidamos você, leitor, a percorrer conosco as reflexões e análises que compõem esta obra. Que cada página seja um convite ao pensamento crítico e à corresponsabilidade. Que desperte novas perguntas e inspire novas respostas. A construção de um sistema de seguridade social mais justo, eficiente e perene depende de um compromisso coletivo e constante.

Sejam bem-vindos a essa jornada de reflexão e engajamento. Que ela seja um passo importante na construção de um Brasil mais justo e solidário, no qual a dignidade humana seja respeitada, não como um argumento abstrato, mas como um princípio efetivo, sustentado por políticas públicas responsáveis e financeiramente viáveis.

São Paulo, 20 de janeiro de 2025.

Zélia Luíza Pierdoná

André Studart Leitão

PREFÁCIO

Los sistemas de seguridad social son pilares fundamentales para garantizar la protección y el bienestar de las poblaciones en diferentes etapas de la vida. Desde la Revolución Industrial, estas estructuras han evolucionado para adaptarse a los cambios sociales, económicos y políticos, enfrentando desafíos contemporáneos como la globalización, el envejecimiento poblacional, las migraciones y las nuevas formas de trabajo. La pandemia de Covid-19 y las transformaciones en los mercados laborales han puesto de manifiesto aún más la necesidad de sistemas resilientes y universales, capaces de responder a las demandas de poblaciones diversas, en un contexto económico cada vez más dinámico.

Sin embargo, la base de financiamiento de estos sistemas, históricamente basada en contribuciones laborales y en la gestión estatal, enfrenta crecientes dificultades. Cambios en las relaciones laborales, cálculos actuariales inadecuados y el aumento de la longevidad representan retos significativos para la sostenibilidad de estos sistemas. El debate actual exige soluciones innovadoras que consideren tanto las limitaciones económicas de los Estados como las expectativas de justicia social de las poblaciones.

La seguridad social tiene una característica eminentemente contributiva, presente desde los tiempos de Bismarck, y que ha sido ampliamente adoptada por nuestros países. En particular debo referirme al mío, que conozco mejor, con las disculpas de las referencias a otros menos conocidos y en donde puedo caer en alguna imprecisión.

Además debemos aclarar que muchas de las afirmaciones que hacemos son producto de la propia visión y de lo que consideramos viable y sostenible. No una utopía.

Posiblemente dos siglos atrás, cuando la concepción de la generación de la protección laboral, basada en los elementos de una relación laboral estable que, con el paso de los años, daba la posibilidad de una pensión de jubilación, con el cumplimiento de edad y años de servicio, fuera la base para que la contribución para la seguridad social tuviera esa característica, de la contribución por parte de los vinculados laboralmente, siendo el tercer aportante, el Estado, para esa trilogía, en que se basó esa contribución.

Profundizando en el origen de la participación del Estado vemos claramente que el, de por sí, no genera riqueza y que es solamente un administrador bueno o malo de la carga impositiva con la que contribuye.

En muchos casos, y lo digo por mi país, en cuanto al aporte para pensiones el Estado no aportó y empezó la crisis para el seguro social, que dio paso a la Ley 100 de 1993, que

estableció un sistema dual: el de prima media, con prestación definida de carácter público; y, los fondos de capitalización sistema financiero de carácter particular.

Con estos dos sistemas, uno contributivo y otro de ahorro individual, se quiso financiar el sistema de pensiones en Colombia. En cuanto a la Salud, que debo indicar como un logro, tenemos cubrimiento del 99%, incluyendo el subsidiado para población vulnerable, que hacen del nuestro un sistema reconocido.

En cuanto a los Riesgos Laborales, muy bien financiado a cargo de los empleadores únicamente, clasificados por categorías de riesgos, ha funcionado bien.

Todos cuentan con Superintendencias de vigilancia, control y sanción que de ser más efectivas seguramente funcionarían mucho mejor.

No obstante debo aclarar que existen sistemas independientes, como el de las Fuerzas Militares y de Policía, los Notarios, Magistrados, Parlamentarios y Profesores. Llegamos a tener 27 Fondos diferentes.

Los cambios en las relaciones laborales y los cálculos actuariales errados o inexistentes, en cierta medida, pueden ser considerados "la otra cara de la moneda", donde verdaderamente radica el problema de hoy que hace temer por la protección de las generaciones venideras. La necesidad de la flexibilidad laboral, clamada por los empleadores que, por razones económicas y de competencia desleal de los mercados, especialmente los orientales, no podían mantener trabajadores de carácter indefinido, sino por períodos estacionales, los llevó a solicitar contratos flexibles. Así mismo, las contribuciones a la seguridad social se vieron afectadas en los períodos de la no relación laboral.

La necesidad de la flexibilidad laboral, clamada por los empleadores que, por razones económicas y de competencia desleal de los mercados, especialmente los orientales, no podían mantener trabajadores de carácter indefinido, sino por periodos estacionales. Solicitaron contratos flexibles y así mismo las contribuciones a la seguridad social se afectaron en los periodos de la no relación laboral.

Los cambios en las formas de trabajo deslaborizadas, dejaron a la cultura de la seguridad social no muy arraigada la conciencia de cotizar por su trabajo autónomo o independiente, otro factor de des financiación.

Otro factor y bien importante: fallaron los cálculos actuariales, ya que no tuvieron en cuenta para aumentar la edad de pensión y número de cotizaciones. El aumento del cálculo probable de vida, que gracias al sistema de salud y sus avances, en cuanto a la prevención de enfermedades y además los cuidados en el control de la salud, alimentación, ejercicio, esto repercutió, en que ahora vivimos mucho más. Pero, los sistemas empezaron a pagar con unos

cálculos que no son los reales, cuando la gente vive pensionada por un largo tiempo, para el cual no cotizo.

No olvidemos igualmente que en el caso de los sobrevivientes, ellos también viven mas tiempo. El sistema cada día esta mas en crisis, ya que no se rehacen los cálculos actuariales, con estos factores nuevos demográficos, que no se pueden olvidar.

Cualquier sistema de donde se saca dinero, pero no ingresa en la misma proporción o superior, o no se guarda en portafolios de rendimiento financiero se agotan y esto, en nuestro sentir, es lo que esta sucediendo. Por ello, el clamor de reformas a los sistemas de seguridad social, en especial por parte de los gobiernos progresistas, como esta sucediendo en mi país.

Es preciso dar una ojeada a lo que sucede en el Sistema de Salud. Por las fluctuaciones del dólar y los costos de producción, los medicamentos se han encarecido enormemente, así como con los gastos de transporte por los precios de la gasolina

Los costos de la unidad por capacitación, en mi país, sigue siendo el mismo hace 10 años y encontraron en esta forma la de acabar con las EPS, una de las banderas reformistas de nuestro gobierno progresista de hoy.

Pero además, no giran oportunamente los dineros correspondientes de las IPS, que son las encargadas de prestar los servicios hospitalarios, laboratorios y medicamentos. La no reintegrar esos dineros, de manera oportuna, el Sistema de Salud en Colombia esta a punto de colapsar, pues quieren volver a la Asistencia Publica, que no dio resultados, porque el Estado no es buen administrador.

La situación actual es precisamente la disminución de las contribuciones al régimen de pensiones, por la disminución de los trabajadores dependientes, aportantes o los independientes obligados a cotizar, o que de manera voluntaria lo hagan.

Los pagos se mantienen y se alargan y se aumentan, por la llegada de nuevos pensionados y es obvio el desbalance, que no se previo por los cálculos actuariales y que pone en riesgo la posibilidad de pensión para las generaciones del futuro, lo que produce una gran desmotivación para los jóvenes, que ven lejana o sin posibilidad su acceso a la pensión.

Desde hace varios años y un gran autor e investigador, Carmelo Mesa Lago, inicio el llamado de atención, con sus cursos en el Centro de Formación de la OIT en Turín, sobre Financiación de la Seguridad Social en Pensiones y empezó a plantear los Pilares. En su reciente conclusión publicada, habla de cinco y mantiene el contributivo así como el mixto.

El tema es eminentemente político y económico. Los antecedentes que tenemos nos indican la poca probabilidad que existe de que en materia de costos en Seguridad Social, que sabemos son muy altos, los países no quieren asumirlos.

Recuerdo cuando participamos en la construcción de la Recomendación 202 de 2012, que trato de impulsar el Convenio 152 de 1952, de OIT, que en ese momento solo tenia 23 ratificaciones por los países miembros. Analizando las causas de la baja ratificación, encontramos el temor de asumir cargas financieras en cuanto a pisos mínimos de seguridad social. Hoy esa ratificación no ha variado mucho: solo 43 países, según el ultimo dato que examinamos. Por lo tanto, hoy la lista es enorme de los países que no han ratificado.

Esto indica el gran temor de los países de adquirir compromisos económicos, frente a los Convenios de OIT.

Es por ello que en uno de los documentos del centenario de 2019, el Informe sobre PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL, este parlamento universal insiste en el tema para obtener la justicia social y una paz duradera, como reza en sus pilares.

En la Recomendación 202 de 2012 se acude a la financiación, mediante la carga impositiva. Consideramos que esa lista esta agotada por la cantidad de tributos que a manera individual y por parte de las empresas deben asumir, desmotivando la inversión.

Frente a las nuevas formas de trabajo, de alta tecnología, debiera auscultarse la posibilidad de cobrar impuestos a esas grandes empresas y no pretender, y lo digo con todo respeto, de insistir en una relación laboral en un triangulo que pone en contacto una necesidad con una solución, a través de un elemento de gran tecnología.

Soy la primera en clamar la protección de un prestador de servicios, pero porque insistir que solo a través de una relación laboral, con unos elementos que ya no existen, mas se encuentre esa protección.

Fortalezcamos los sistemas de seguridad social que cumplan con las 9 ramas, desde la concepción hasta después de la muerte, y que verdaderamente rompan la inequidad y luchen contra la pobreza, que se acrecienta cuando no tiene la cobertura de la Seguridad Social.

Una financiación adecuada, justa equitativa y muy controlada, que vele por el adecuado manejo de los recursos, la hará sostenible y UNIVERSAL. Espero no parecer demasiado soñadora, pero hacia allá tenemos que trabajar.

La sostenibilidad de los sistemas de seguridad social enfrenta múltiples desafíos en un mundo en constante cambio. Las transformaciones laborales, el envejecimiento poblacional y los cálculos actuariales deficientes han generado desequilibrios financieros que ponen en riesgo las pensiones de las generaciones futuras.

Además, factores como el aumento de los costos en salud y la falta de actualización en las tasas de financiación agravan la situación. Es urgente fortalecer los sistemas de seguridad

social, mediante modelos de financiación equitativos y sostenibles, asegurando una supervisión eficiente y justa.

Asimismo, es crucial adaptar las políticas a las nuevas formas de trabajo, integrando tecnologías y promoviendo una mayor inversión en seguridad social universal. Lograr justicia social y equidad requiere un compromiso político y económico decidido, así como un enfoque integral para romper las barreras de la pobreza y garantizar la protección desde el nacimiento hasta después de la muerte. A pesar de las dificultades, el fortalecimiento de sistemas de seguridad social universales y sostenibles no solo es una necesidad, sino una meta alcanzable, a través de reformas estructurales y una gobernanza responsable.

Bogotá, 27 de enero de 2025.

Martha Elisa Monsalve Cuellar

Doctora en Derecho y Ciencias Políticas Universidad la Gran Colombia; Doctora Honoris Causa de la Universidad López Freyle Nicaragua; Experta en Derecho Laboral y Seguridad Social por CFOIT/Turin; Especialización en Derecho Laboral/Seguridad Social por las Universidades de Bolonia, de Castilla la Mancha y de Salamanca; Especialización en Normas Internacionales del Trabajo - OIT; Consejera Técnica del Sector Empleador ante la OIT, desde 1989; Docente Investigadora vinculada a la Universidad la Gran Colombia, hace 24 años; Coordinadora de Libros Colectivos sobre Derecho Laboral y de Seguridad Social; autora de innumerables artículos en libros y revistas; colaboradora extranjera en el grupo de investigación "El sistema de seguridad social", vinculado a la Universidade Presbiteriana Mackenzie.

FORMALIZAÇÃO OU MIGRAÇÃO? IMPACTOS DO REGIME DO MEI NA SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Formalization or migration? Impacts of the mei regime on the sustainability of social security

Adson Romário Rodrigues Santos¹

Francisca Carolina Pessoa Bezerra²

Zélia Luíza Pierdoná³

DOI: <https://doi.org/10.62140/ASFBZP172025>

RESUMO

Este estudo analisa o impacto do regime do Microempreendedor Individual (MEI) na sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), por meio de uma abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica e no exame de dados apresentados em tabelas e gráficos. O artigo inicia explorando a evolução regulatória do MEI e os benefícios trazidos pela Lei Complementar nº 128/2008, que facilitou a formalização de pequenos empreendedores. Em seguida, discute o considerável aumento de adesões ao regime, de 995 mil em 2011 para 7,3 milhões em 2021. Tal crescimento significativo está, em parte, vinculado a práticas como a "pejotização" e a migração de contribuintes de outros regimes, o que compromete os objetivos originais do programa e desestabiliza o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Além disso, os dados revelam que a contribuição de 5% sobre o salário mínimo é insuficiente para cobrir os benefícios oferecidos. O trabalho conclui propondo a reestruturação do programa, por meio da implementação de alíquotas progressivas ajustadas à capacidade contributiva, almejando uma solução que garanta a sustentabilidade da política pública.

Palavras-chave: Microempreendedor Individual. Previdência Social. Sustentabilidade.

ABSTRACT

This study examines the impact of the Individual Microentrepreneur (IME) regime on the sustainability of the General Social Security Regime (GSSR) through a qualitative approach based on a literature review and the analysis of data presented in tables and charts. The article begins by exploring the regulatory evolution of the IME and the benefits introduced by Complementary Law No. 128/2008, which facilitated the formalization of small entrepreneurs. It then discusses the considerable increase in adherence to this regime, from 995,000 in 2011 to 7.3 million in 2021. This significant growth is partially attributed to practices such as the conversion of employees to legal entities and the migration of contributors from other regimes, which compromises the original objectives of the program and destabilizes the financial and actuarial balance of the social security system. Moreover, the data indicate that the 5% contribution on the minimum wage is insufficient to cover the benefits offered. The study concludes by proposing the restructuring of the program through the implementation of progressive rates adjusted to the contributory capacity, aiming for a solution that ensures the sustainability of the public policy.

¹ Técnico Judiciário e Assistente de Apoio no TJCE. Mestrando em Direito pelo Centro Universitário Christus (Unichristus). Especialista em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá. Membro do Grupo de Pesquisa/CNPq "O sistema de seguridade social". E-mail: adson.santos@tjce.jus.br. Currículo: <https://lattes.cnpq.br/8819081911442376>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-7649-6091>.

² Advogada. Mestranda em Direito pelo Centro Universitário UniChristus. Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade Damásio de Jesus. Graduada em Direito pela Faculdade Luciano Feijão. E-mail: <http://lattes.cnpq.br/9354538461146643>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-8558-484X>.

³ 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>.

1. INTRODUÇÃO

Desde a sua implementação pela LC nº 128 de 2008, o regime do Microempreendedor Individual (MEI) no Brasil tem sido objeto de intensos debates acadêmicos e políticos, principalmente no que concerne à sua sustentabilidade e eficácia como política pública. Criado com o intuito de formalizar pequenos empreendedores e oferecer-lhes proteção previdenciária, o MEI tem se mostrado uma solução ousada, porém não isenta de desafios. Este artigo pretende analisar o impacto do regime do MEI na sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social.

O MEI obteve rápido crescimento no número de adesões, passando de 995 mil contribuintes em 2011 para 7,3 milhões em 2021. Esse crescimento exponencial suscita questionamentos quanto à possibilidade de ele realmente resultar da formalização de pequenos negócios, ou se é impulsionado pela transferência de contribuintes de planos previdenciários mais equilibrados, ou ainda por empregados disfarçados como pessoas jurídicas (pejotização).

Este aumento também levanta preocupações quanto à adequação do sistema previdenciário vigente, uma vez que a contribuição de 5% sobre o salário mínimo é significativamente inferior à de outras categorias de contribuintes. Este descompasso gera um impacto considerável na sustentabilidade financeira e atuarial do RGPS, conforme levantamentos e estudos apontados neste artigo.

Além disso, a análise dos dados socioeconômicos dos MEIs indica que o programa não está atingindo seu público-alvo original: os trabalhadores de baixa renda. A maioria dos MEIs possui, no mínimo, ensino médio completo, e uma proporção significativa tem ensino superior, o que contrasta com o perfil esperado de beneficiários. Este desvio de foco aponta que o regime do MEI, em vez de integrar os mais vulneráveis, está sendo utilizado por indivíduos que, em muitos casos, não se enquadram nos critérios de baixa renda, previstos pela política pública.

O presente artigo empreende uma análise crítica que destaca a necessidade urgente de reformas para corrigir essas distorções e garantir a viabilidade a longo prazo do regime do MEI. Por fim, propõe-se uma reflexão sobre possíveis ajustes na legislação que regulamenta o MEI, como a implementação de alíquotas progressivas, baseadas na capacidade contributiva dos microempreendedores.

2. MEI: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E REGULATÓRIA

A Lei Complementar nº 123, de 2006, conhecida como Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, constitui uma importante política pública voltada ao fortalecimento do empreendedorismo no Brasil. Esta Lei estabelece que as microempresas (MEs) e empresas de pequeno porte (EPPs) devem receber tratamento diferenciado e com alguns favorecimentos nas instâncias administrativas e institucionais.

A referida lei deu às MEs e às EPPs prioridade para iniciar e conduzir seus negócios, incentivou-as a solicitar empréstimos e outras formas de crédito, bem como reduziu seus tributos (BRASIL, 2006). Nesse contexto, o regime “Simples Nacional” foi implementado com a finalidade de que os objetivos citados fossem alcançados, visto que buscou fornecer um único pagamento simplificado para a cobrança de tributos, representando um avanço considerável na simplificação do sistema tributário.

De acordo com os dados de 2022 do SEBRAE, os benefícios concedidos ao Microempreendedor Individual (MEI) incluem: 1) Um processo de registro simplificado e digital; 2) Isenção de impostos federais; 3) Taxa (R\$ 1 do setor privado e R\$ 5 da câmara municipal conforme a situação permitir) já declarada fixa, bem como a concessão de transporte de acordo com as atividades desenvolvidas; 4) A contribuição para a Previdência Social é de 5% do salário mínimo; 5) Emissão de Nota Fiscal Eletrônica; 6) É possível contratar um empregado que receba um salário mínimo ou o piso salarial da categoria.

Segundo o Portal do Empreendedor do Governo Federal (2025), aqueles que pretendem se estabelecer como MEIs devem cumprir as seguintes condições: 1) Não ter participação como sócio em outra empresa; 2) A atividade desenvolvida deve estar contida na lista de ocupações permitidas para os Microempreendedores Individuais; 4) Possuir apenas um estabelecimento; e 5) A receita bruta anual não deve exceder R\$ 81.000,00 por ano ou R\$ 251.600,00 se transportador autônomo de cargas que trabalhe apenas com o transporte rodoviário de cargas. É importante acrescentar que a Lei nº 8.112/90 estabelece que servidor público federal não pode ser enquadrado como MEI.

Ricardo Negrão explica que as ações realizadas dentro do sistema empresarial que estão diretamente relacionadas à circulação de serviços e produção de bens fazem parte de uma representação da empresa, excetuando atividades desenvolvidas por profissionais intelectuais ou de natureza científica, artística ou literária (NEGRÃO, 2014).

Acerca da definição de empresário, o art. 966 do CC/2002 dispõe:

Art. 966. Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens e serviços.

Parágrafo Único. Não se considera empresário quem exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa.

A Lei Complementar nº 123 de 2006, também conhecida como o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (EPP), em seu artigo 18-A, prevê normas que têm por finalidade a regulamentação do Microempreendedor Individual (MEI). Constatase que o disposto na lei supramencionada está em consonância com o teor do artigo 966 do Código Civil.

Conforme consta no Portal do Empreendedor (2023), o Microempreendedor Individual (MEI) se refere à “pessoa que trabalha como pequeno empresário ou pequena empresária de forma individual”. O artigo 966 do Código Civil descreve o empresário como aquele que exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou circulação de bens ou serviços. No caso do MEI, trata-se de um empresário que realiza atividades de industrialização, comércio ou prestação de serviços, inclusive no setor rural, com um limite de receita bruta anual que pode alcançar até R\$ 81.000,00.

Ressalte-se que é necessário que o MEI opte pelo regime tributário do Simples Nacional, sendo este indispensável para sua regularidade tributária. Contudo, o § 4º do artigo 18-A da Lei Complementar nº 123/2006 estabelece que o MEI não poderá optar por esse regime caso a atividade desempenhada esteja enquadrada nos Anexos V ou VI da legislação citada. Acrescente-se que o Anexo VI, incluído pela Lei Complementar nº 147/2014, foi revogado pela Lei Complementar nº 155/2016, deixando de produzir efeitos a partir de sua vigência (BRASIL, 2006).

Ademais, a Constituição Federal de 1988 estabelece, a partir do artigo 179, que micro e pequenas empresas receberão tratamento jurídico diferenciado pela União, Estados, Distrito Federal, bem como seus Municípios. Pedro Lenza sustenta que é razoável vincular a livre concorrência com a igualdade, e, ao fazer isso, dar tratamento preferencial às pequenas empresas (LENZA, 2016).

A despeito de o regime do Microempreendedor Individual (MEI) ter sido criado com o objetivo de proporcionar condições diferenciadas e promover a regularização de pequenos negócios, verifica-se que, em alguns casos, ocorre a sua utilização de maneira inadequada. Certos grupos empresariais adotam estratégias que utilizam indevidamente a figura do MEI para escamotear relações de emprego formal, fazendo com que novos ou atuais funcionários se registrem como MEI, desonerando-se indevidamente de encargos trabalhistas e previdenciários.

Por óbvio, essa manobra diminui os encargos com a folha de pagamento. No entanto, esses funcionários são transformados em "colaboradores", prática conhecida como "pejotização", considerada uma forma de fraude trabalhista que pressiona os funcionários a criarem pessoas jurídicas, de modo que o empregador não precise pagar os benefícios trabalhistas devidos. A prática aparece tanto na contratação de novos trabalhadores quanto na conversão da força de trabalho existente para pessoas jurídicas.

Miguel Caldas (2000), apresenta a pejotização como uma questão problemática, podendo ocasionar a anulação de proteções garantidas pela Constituição. Essa configuração constitui uma fraude à legislação trabalhista, com o objetivo de eliminar direitos garantidos constitucionalmente (art. 7º da CF/88), infringindo os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da CF/88) e da valorização do trabalho (artigos 170 e 193 da CF/88).

O referido fenômeno não apenas compromete os direitos trabalhistas dos indivíduos envolvidos, mas também pressiona o sistema previdenciário, ao aumentar a proporção de contribuintes com alíquotas reduzidas e benefícios desproporcionais.

3. DO DESVIRTUAMENTO DO SISTEMA ESPECIAL DE INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA

A Constituição Federal de 1988 determinou a criação de uma lei para estabelecer um sistema especial de inclusão previdenciária, ou seja, uma norma que introduzisse alíquotas reduzidas, visando integrar trabalhadores de baixa renda ao Regime Geral de Previdência Social.

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

[...]

§ 12. Lei instituirá sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas, para atender aos trabalhadores de baixa renda, inclusive os que se encontram em situação de informalidade, e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda (BRASIL, 1988).

Com base nesse mandamento constitucional, a Lei Complementar nº 123 de 2006, especialmente no artigo 18-A, facultou ao MEI o pagamento dos impostos e contribuições do Simples Nacional em valores mensais fixos. Em relação à contribuição previdenciária, a Lei nº 8.212/91 estabeleceu a alíquota de 5% sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição, conforme o artigo 21, § 2º, inciso II, alínea "a".

O objetivo da Constituição é criar uma política pública que amplie a proteção previdenciária para os trabalhadores de menor renda, especialmente aqueles em situação de informalidade, e incentivar a formalização de pequenos negócios para promover a inclusão social de grupos marginalizados. No entanto, como ocorre com qualquer política governamental, é essencial conduzir uma análise ao longo do tempo para avaliar se os objetivos estão sendo alcançados.

Estudos e levantamentos a serem apresentados neste artigo demonstram que o programa governamental não cumpre os propósitos constitucionais. Verifica-se que a maioria dos beneficiários não se enquadra como trabalhadores de baixa renda, e houve expressiva migração de contribuintes do RGPS para a categoria MEI visando os subsídios fornecidos.

O primeiro levantamento diz respeito à evolução das pessoas físicas contribuintes do RGPS entre o período de 2011 e 2021, elaborado por Costanzi e Magalhães, no qual é possível aquilatar a questão da migração ou transferência entre os tipos de segurados contribuintes do RGPS:

Tipo de Segurado ou Contribuinte do RGPS	2021		2011		Variação acumulada e média anual em %	Variação acumulada e média anual em %
	Com pelo menos uma contribuição no ano (a)	Número médio mensal de contribuintes (b)	Com pelo menos uma contribuição no ano (c)	Número médio mensal de contribuintes (d)	(a) / (c) Em %	(b) / (d) Em %
1 Empregado	52.321.121	40.875.009	51.681.597	38.472.270	+ 1,2 % (+0,1%a.a.)	+ 6,2 % (+0,6%a.a.)
2 Empregado Doméstico	1.772.831	1.280.157	2.110.911	1.476.968	- 16,0 % (-1,7%a.a.)	- 13,3 % (-1,4%a.a.)
3 Contribuinte Individual	17.105.057	11.724.996	11.307.215	7.417.189	+ 51,3 % (+4,2%a.a.)	+ 58,1 % (+4,7%a.a.)
3.1 Plano Completo	7.845.339	5.195.580	8.289.409	5.397.692	- 5,4 % (-0,5%a.a.)	- 3,7 % (-0,4%a.a.)
3.2 Plano Simplificado	1.946.446	1.505.498	2.022.517	1.438.148	- 3,8 % (-0,4%a.a.)	+ 4,7 % (+0,5%a.a.)
3.3 MEI	7.313.272	5.023.918	995.289	581.349	+ 634,8 % (+22,1%a.a.)	+ 764,2 % (+24,1%a.a.)
4 Facultativo	1.433.574	1.113.303	1.176.983	805.927	+ 21,8 % (+2,0%a.a.)	+ 38,1 % (+3,3%a.a.)
4.1 Plano Completo	309.827	231.863	454.533	338.251	- 31,8 % (-3,8%a.a.)	- 31,5 % (-3,7%a.a.)
4.2 Plano Simplificado	727.463	569.809	635.331	452.842	+ 14,5 % (+1,4%a.a.)	+ 25,8 % (+2,3%a.a.)
4.3 Baixa Renda	396.284	311.631	87.119	14.835	+ 354,9 % (+16,4%a.a.)	+ 2.000,6 % (+35,6%a.a.)
Total de Pessoas Físicas Contribuintes do RGPS	69.310.777	54.120.377	64.109.870	47.725.150	+ 8,1 % (+0,8%a.a.)	+ 13,4 % (+1,3%a.a.)
Participação MEI no total de Contribuintes do RGPS em %	10,6 %	9,3 %	1,6 %	1,2 %		

Fonte: COSTANZI; MAGALHÃES (2023, p. 18).

A série temporal aponta uma expressiva elevação no número de contribuintes individuais do tipo MEI bastante destoante quando comparado aos demais contribuintes. Entre 2011 e 2021, nota-se que o número de MEIs passou de 995 mil para 7,3 milhões, considerando aqueles com ao menos uma contribuição no ano, perfazendo um crescimento acumulado de 634,8% ou 22,1% a.a. Da mesma forma, percebe-se vultoso crescimento ao analisar o número médio mensal de contribuintes, no mesmo interstício, houve a elevação de 581 mil para 5 milhões, totalizando um incremento acumulado de 764,2% ou de 24,1% a.a.

Tais números seriam louváveis, caso indicassem que o objetivo da formalização dos pequenos negócios foi alcançado. Contudo, essa conclusão não é factível, uma vez que a quantidade de contribuintes individuais, sejam do plano completo ou individual, sofreu pouca variação dos anos de 2011 a 2021. Esse cenário indica que, na verdade, houve a migração de outros tipos de segurados para o MEI, e não a regularização de trabalhadores informais.

O baixo ritmo de crescimento do total de contribuintes do RGPS mostra que o período não pode ser caracterizado como de expressiva formalização ou redução da informalidade, inclusive porque o desempenho econômico no período não foi tão positivo. O PIB, entre 2011 e 2021, cresceu apenas 4,3%, ou seja, uma alta média anual de apenas 0,4% a.a. nesse período de 10 anos. Na realidade, o PIB do ano de 2021 foi 1,1% inferior ao PIB observado no ano de 2014. Esse baixo ritmo de crescimento econômico também se refletiu nos dados de geração de empregos formais de celetistas apurados pela RAIS: de cerca de 40 milhões para 42,9 milhões entre 2011 e 2021, que representou um incremento acumulado de apenas 7,3% em 10 anos (média anual de 0,7% a.a.) (COSTANZI; MAGALHÃES, 2023).

O modesto crescimento econômico brasileiro enfraquece significativamente a hipótese de que o aumento de MEIs seja proveniente principalmente de autônomos informais. A migração de outros contribuintes para a categoria de MEI é altamente problemática, já que essas categorias provêm de planos mais equilibrados atuarialmente e possuem alíquotas de contribuição previdenciária mais elevadas.

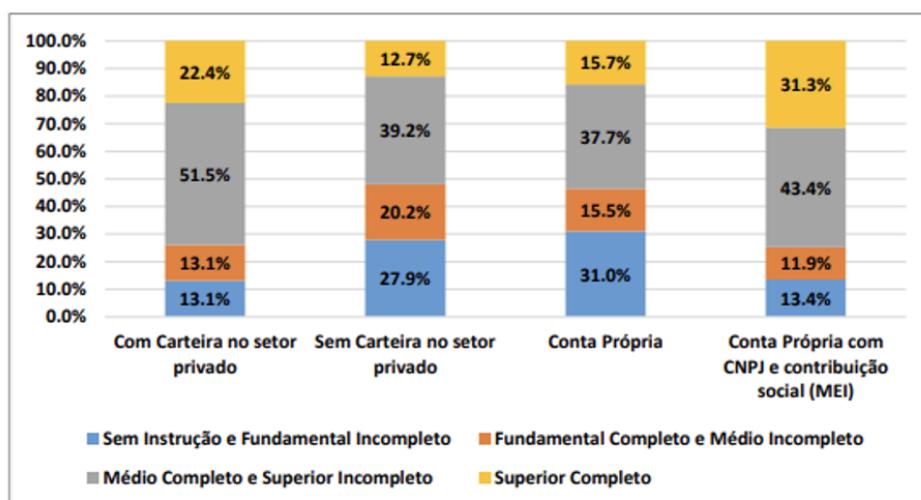
Ao analisar os dados do levantamento mencionado, conclui-se que a sustentabilidade da previdência social está sendo comprometida pelo rápido aumento de planos com subsídios atuariais e alíquotas muito reduzidas. Em termos nominais, o pagamento de um ano de benefício ao MEI (treze salários mínimos, incluído o 13º salário), demandaria aproximadamente 22 (vinte e dois) anos de contribuição.

No caso do MEI, que possui a alíquota mais reduzida – 5% do salário mínimo, o valor vertido é muito inferior ao que o contribuinte empregado contribui, ainda que se cogite unicamente aqueles que auferem os menores salários. O empregado que recebe exatamente um salário mínimo é obrigado a pagar uma alíquota de 7,5%, caso afaça um centavo a mais já passará para a faixa subsequente, cuja obrigação é de 9%.

Para fins de comparação, considerando o salário mínimo de 2025 que é de R\$ 1.518,00, verifica-se que o MEI paga R\$ 75,90. Em contrapartida, o segurado empregado recolhe R\$ 113,85, ou R\$ 136,62, caso receba um pouco mais do que o salário mínimo. Portanto, não há justificativa para uma diferença nas alíquotas de 50% ou 80%, considerando as alíquotas de 7,5% e 9%, respectivamente, uma vez que os segurados possuem condições econômicas similares.

Há ainda outro dado a agravar o cenário: o percentual de participação do MEI no total de contribuintes do RGPS. Os MEIs, com ao menos uma contribuição no ano de 2011, representavam apenas 1,6% do total de contribuintes, já em 2021, esse número alcançou o patamar de 10,6%. A contribuição previdenciária feita pelo MEI é insuficiente para custear os benefícios previdenciários, considerando-se a expectativa de vida e o valor dos benefícios oferecidos. Assim, a diferença entre o montante pago pelo MEI e o custo atuarial dos benefícios recebidos acaba sendo coberta pelos demais contribuintes, bem como por toda a sociedade, já que as contribuições previdenciárias (da empresa sobre a remuneração e dos trabalhadores) são insuficientes para pagar os benefícios previdenciários.

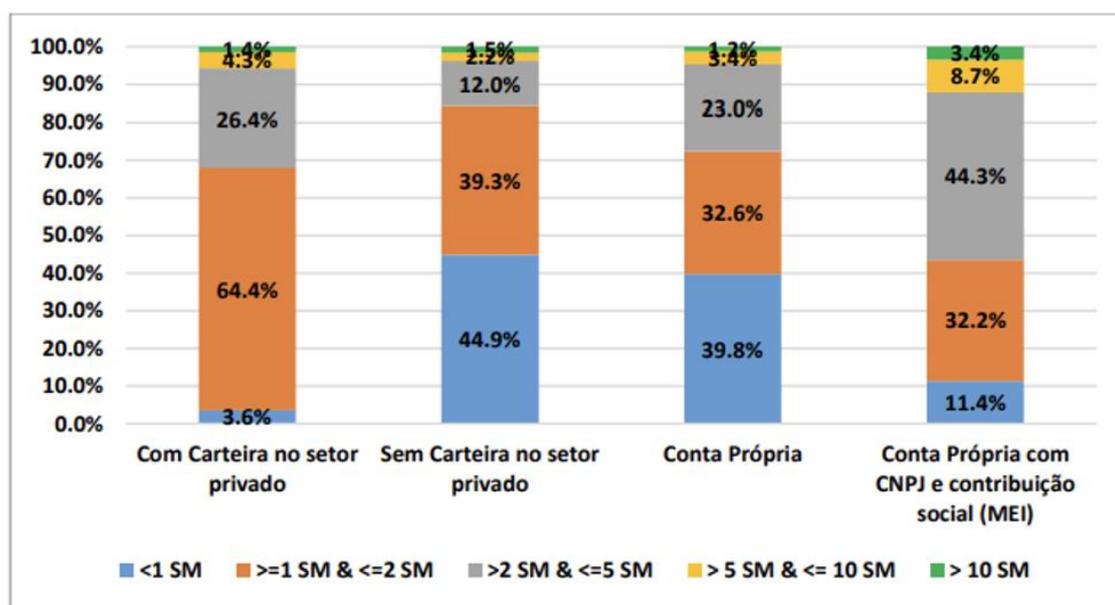
Estudo relevante também foi empreendido pelos pesquisadores da FGV IBRE, em 2023, para analisar a evolução, características socioeconômicas e sustentabilidade fiscal do MEI, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) e informações de registros administrativos. Abaixo serão arrolados gráficos com dados referentes ao 3º trimestre de 2022.



Fonte: VELOSO; BARBOSA FILHO; PERUCHETTI (2023, p. 5).

Os indicadores mostram que a escolaridade dos MEIs é bastante semelhante à dos empregados com vínculo formal, já que cerca de 75% de ambos possuem pelo menos o ensino

médio completo, incluindo aqueles com ensino superior. Por outro lado, aproximadamente um terço dos MEIs possui ensino superior completo, proporção que é significativamente maior em comparação com outros perfis. Assim, é possível concluir que o programa não está focado em trabalhadores com baixa escolaridade.



Fonte: VELOSO; BARBOSA FILHO; PERUCHETTI (2023, p. 5).

Quando analisado a composição por faixa de renda do trabalho das diferentes categorias de trabalhadores, os MEIs se destacam: 56,4% auferem mais de dois salários mínimos, isto é, mais que a metade. Em comparação, apenas 32,1% dos trabalhadores celetistas ganham mais do que dois salários mínimos. Não bastasse, somente 11,4% dos MEIs ganham menos que um salário mínimo, percentagem muito destoante da apresentada pelos trabalhadores autônomos (39,8%) e trabalhadores informais (44,9%).

É patente que o programa do MEI não protege exclusivamente os trabalhadores de baixa renda. Ao englobar indivíduos com maior nível de escolaridade e faixa de renda, essa política pública incorre em uma falha de focalização, uma vez que o sistema especial de inclusão previdenciária delineado pela Constituição Federal privilegia, de forma inadvertida, indivíduos que não se enquadram no preceito estabelecido.

Quanto ao risco que a alíquota atual do MEI representa à sustentabilidade da previdência social, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, órgão do governo federal, concluiu que (BRASIL, 2022):

[...] o desenho atual do MEI, com alíquota de contribuição previdenciária de 5%, além de não se mostrar custo-efetivo em relação ao desenho inicial, introduziu

também um risco à sustentabilidade do sistema previdenciário devido aos elevados subsídios embutidos. O desenho atual do MEI deve ser aperfeiçoado para lidar com um conjunto de distorções que se acumularam desde a criação da política, dentre as quais se destacam (mas não se exaurem): (i) o diferencial de alíquotas em relação ao Plano Simplificado de Previdência Social, que possui a mesma carta de direitos/benefícios que o MEI, mas que possui uma alíquota de contribuição mais alta (de 11%); (ii) a falta de critérios objetivos na fixação dos limites de faturamento para enquadramento no MEI, na criação de novas modalidades de MEI e na inclusão/exclusão de atividades no rol de atividades elegíveis, que devem se orientar por necessidades dos beneficiados e objetivos do programa, não em função da pressão de grupos de interesse; (iii) os riscos de pejotização e desvio de finalidade do MEI por parte de empregadores em decorrência de eventual interação da política com o marco legal introduzido pela reforma trabalhista de 2017 (Lei 13.467/2017).

Em contrapartida, pondera-se que existe um *trade-off* inerente ao recebimento de uma contribuição previdenciária tão diminuta por parte do MEI, uma vez que é mais vantajoso ao RGPS receber algum montante, ainda que modesto, do que privar esses trabalhadores da proteção previdenciária. Evitando que, no futuro, eles viessem a recorrer à assistência social, regime que opera de forma não contributiva.

Embora a reflexão seja pertinente, não é suficiente para refutar a conclusão de que o regime do MEI é insustentável, excessivamente subsidiado e em desacordo com o objetivo delineado pela Constituição. Assim, uma reforma torna-se imperativa, especialmente considerando o percentual significativo que os MEIs já representam no conjunto total de contribuintes.

Para garantir justiça tributária, propõe-se o estabelecimento de uma tabela de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária, semelhante à aplicada no IRPF, baseada no faturamento do MEI. Por certo, o microempreendedor com faturamento maior possui condições de contribuir para a previdência social com valor superior a 5% do salário mínimo. Essa abordagem não apenas promove equidade, mas também reforça a sustentabilidade do sistema previdenciário ao alinhar a contribuição com a capacidade financeira dos contribuintes.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do regime do Microempreendedor Individual e seu impacto na previdência social brasileira, conforme discutido ao longo deste artigo, revela uma série de desafios e inconsistências que precisam ser debatidos para garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário. A Constituição Federal estabelece critérios claros para manter o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social, mas a prática política muitas vezes favorece decisões de curto prazo que comprometem a viabilidade fiscal de longo prazo. Isso é

particularmente preocupante em um cenário de rápido envelhecimento populacional, que pressiona ainda mais os recursos previdenciários.

O crescimento exponencial do número de MEIs levanta questões sobre a natureza desse aumento. Embora o regime tenha sido concebido para formalizar pequenos negócios, há evidências de que parte desse crescimento se deve à migração de contribuintes de planos previdenciários mais equilibrados, ou à pejotização, na qual trabalhadores são transformados em pessoas jurídicas para reduzir encargos trabalhistas. Essa tendência não apenas desvirtua o propósito original do MEI, mas também pressiona o sistema previdenciário ao aumentar a proporção de contribuintes com alíquotas reduzidas e benefícios desproporcionais.

O regime do Microempreendedor Individual, enquanto uma iniciativa voltada para a inclusão previdenciária dos trabalhadores informais, levanta preocupações significativas quanto à sua adequação e impacto fiscal. A ausência de uma definição clara do que constitui "baixa renda" permite que o regime beneficie trabalhadores que não estão entre os mais necessitados, comprometendo assim o equilíbrio atuarial desejado. Com um faturamento anual de até R\$ 81 mil, muitos MEIs não se alinham ao perfil de baixa renda, levantando dúvidas sobre a equidade dos subsídios previdenciários oferecidos.

Outrossim, os estudos apresentados destacam que o perfil socioeconômico dos MEIs frequentemente não corresponde ao de trabalhadores de baixa renda, que deveriam ser os principais beneficiários do regime. Muitos MEIs possuem níveis educacionais e rendas superiores ao esperado, o que representa uma falha de focalização. Isso é agravado pela ausência de uma definição legal clara de "baixa renda", permitindo que indivíduos com capacidade contributiva significativa se beneficiem de subsídios previdenciários destinados aos mais necessitados.

Portanto, torna-se crucial reestruturar o MEI para corrigir essas distorções e alinhar o regime aos objetivos constitucionais de inclusão social e proteção previdenciária. A implementação de alíquotas progressivas, baseadas na capacidade contributiva dos microempreendedores, constitui medida pertinente nessa direção. Finalmente, é necessário avaliar rigorosamente o impacto fiscal do MEI, considerando que essa classe já representa uma parcela significativa do total de contribuintes, garantindo que essa política pública realmente promova a inclusão previdenciária sem comprometer a sustentabilidade financeira e atuarial do RGPS.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jan. 2024.

BRASIL. *Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006*. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 6 jan. 2024.

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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp128.htm. Acesso em: 08 jan. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm. Acesso em: 6 jan. 2024.

BRASIL. Portal do Empreendedor. *O que você precisa saber antes de se tornar um MEI*. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor/quero-ser-mei/o-que-voce-precisa-saber-antes-de-se-tornar-um-mei>. Acesso em: 8 jan. 2024.

BRASIL. *O que é o Microempreendedor Individual (MEI)*. Portal Gov.br: Empresas e Negócios. Disponível em: <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor/perguntas-frequentes/o-que-e-o-microempreendedor-individual-mei/o-que-e-mei>. Acesso em: 8 jan. 2025

BRASIL. *Relatório de Recomendações: Microempreendedor Individual (MEI)Ciclo 2021*. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2021/subsidios/mei-relatorio-recomendacoes.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2024.

CALDAS, Miguel P. *Demissão: Causas, Efeitos e Alternativas Para Empresa e Indivíduo*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

COSTANZI, Rogério Nagamine; MAGALHÃES, Mário. *A evolução do Microempreendedor Individual (MEI) e os impactos no financiamento da Previdência Social e no mercado formal de trabalho*. Boletim Informativo, FIPE, 2023. Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif510-15-24.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2024.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 20. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2016.

NEGRÃO, Ricardo. *Direito empresarial: estudo unificado*. 5. ed. rev., São Paulo: Saraiva, 2014.

SEBRAE. *Lei Geral da Micro e Pequena Empresa: Conheça os benefícios da Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte*, 27 set de 2022. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/lei-geral-da-micro-e-pequena-empresa,46b1494aed4bd710VgnVCM100000d701210aRCRD>. Acesso em: 06 jan. de 2025.

VELOSO, Fernando; BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PERUCHETTI, Paulo. Análise do MEI: evolução e características socioeconômicas. FGV IBRE, 2023. Disponível em: https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/analise_do_mei_final.pdf. Acesso em: 6 jan. 2024.

A CRISE DO ENVELHECIMENTO E A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: CAMINHOS PARA UMA SUSTENTABILIDADE VIÁVEL

The aging crisis and social security in Brazil: paths to viable sustainability

Joana Silveira Campos¹

Débora Maria Ferreira da Silva²

DOI: <https://doi.org/10.62140/JCDS302025>

RESUMO

O Brasil enfrenta um acelerado processo de envelhecimento populacional, que pressiona a seguridade social e desafia a sustentabilidade dos sistemas de previdência e assistência. Este artigo analisa a interseção entre o envelhecimento populacional e a seguridade social no Brasil, explorando as principais causas do desequilíbrio atual, as consequências desse cenário, e as possíveis soluções para garantir a sustentabilidade do sistema. A análise utiliza dados demográficos, projeções econômicas e estudos sobre políticas públicas, discutindo as reformas necessárias para adequar a seguridade social à nova realidade demográfica e social do país.

Palavras-chave: Envelhecimento populacional. Previdência Social. Envelhecimento ativo. Políticas públicas.

ABSTRACT

The demographic transition in Brazil, marked by accelerated population aging, poses significant challenges to the country's social security system, including health, social assistance, and pensions. This study examines the impacts of aging on Brazil's social security framework and explores sustainable solutions based on national data and international examples. It highlights the financial and structural strains of the current repartition system, emphasizing the urgency of reforms to ensure long-term sustainability. Drawing lessons from countries like Sweden, Japan, and Denmark, the paper suggests adopting hybrid pension models, fostering active aging, and strengthening preventive healthcare. These measures, combined with greater integration of social policies and diversified funding sources, could mitigate the demographic impact and guarantee a more inclusive and resilient system for future generations.

Keywords: Population aging. Social Security. Active aging. Public policies.

1. INTRODUÇÃO

¹ Mestranda em Direito pelo Centro Universitário Christus (Unichristus). Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (2008.1). Especialista em Direito Previdenciário pela Universidade de Fortaleza (2010). Especialista em Planejamento Previdenciário pelo Instituto Connect de Desenvolvimento Social, (2020). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP. Membro do Grupo de Pesquisa/CNPq "O sistema de seguridade social". E-mail: jscadv@yahoo.com.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9612437649715309>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-8560-7064>.

² Mestranda em Direito pelo Centro Universitário Christus (Unichristus). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Membro do Grupo de Pesquisa/CNPq "O sistema de seguridade social". E-mail: deboraf735@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8036273764998086>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4917-2976>.

O Brasil passa por um momento de transformação demográfica significativa, marcado pelo rápido envelhecimento populacional. Segundo projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população com 65 anos ou mais no país deve representar aproximadamente 32% do total até 2060, um índice acima da média mundial (Censo, 2023).

Esse fenômeno está ligado tanto ao aumento da expectativa de vida, resultado dos avanços na saúde e qualidade de vida, quanto à redução das taxas de natalidade, que diminuíram drasticamente nas últimas décadas.

O surgimento deste novo cenário demográfico impõe desafios consideráveis ao sistema de seguridade social brasileiro, que inclui a previdência social, a assistência social e a saúde pública, os três pilares fundamentais de suporte à população. O modelo de previdência atual, baseado no sistema de repartição, no qual a geração ativa financia os benefícios da geração aposentada, se mostra cada vez mais insustentável frente ao aumento da população idosa e à diminuição da população economicamente ativa.

O impacto do envelhecimento populacional não se limita apenas à previdência, ele pressiona o sistema de saúde, que precisará atender uma população mais vulnerável a doenças crônicas, e gera demandas por políticas de assistência social que assegurem qualidade de vida e inclusão para os idosos.

As reformas previdenciárias recentes, como a de 2019 (EC n.103), que implementaram uma idade mínima para aposentadoria e ajustes nos critérios de concessão de benefícios, representam tentativas de resposta a essa crise. No entanto, há necessidade de investigar se essas medidas serão suficientes para garantir a sustentabilidade a longo prazo.

Este artigo tem como objetivo explorar a crise do envelhecimento e seus impactos sobre a seguridade social no Brasil, analisando as causas e consequências dessa nova realidade e discutindo caminhos que podem levar a um sistema mais sustentável. Com base em dados demográficos, estudos de políticas públicas e experiências internacionais, buscamos compreender as adaptações necessárias para enfrentar esse desafio e assegurar uma seguridade social viável para as próximas gerações.

2. A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: ESTRUTURA E DESAFIOS

A seguridade social brasileira, instituída pela Constituição Federal de 1988, é um marco no compromisso do Estado com o bem-estar de seus cidadãos. Abrangendo previdência social, assistência social e saúde pública, a seguridade social objetiva garantir a proteção universal contra riscos sociais e econômicos que possam comprometer a qualidade de vida. Este tripé de proteção tem sido essencial para a inclusão social e a redução das desigualdades

no Brasil, mas enfrenta desafios significativos em sua estruturação, financiamento e sustentabilidade, frente ao contexto do acelerado envelhecimento populacional.

Nessa perspectiva, a previdência social no Brasil funciona como um sistema de seguros sociais, dividido em dois regimes principais: o regime geral de previdência social (RGPS) e os regimes próprios para servidores públicos (RPPS), os quais se baseiam no princípio da solidariedade, operando em modelo de repartição simples, em que os trabalhadores ativos financiam os benefícios pagos aos segurados e seus beneficiários.

Apesar de sua importância, o sistema tem enfrentado dificuldades de financiamento. A crescente mudanças demográficas, a exemplo da redução da taxa de natalidade, e o elevado índice de informalidade no mercado de trabalho são as principais justificativas para as recentes reformas, que por sua vez, introduziram, ajustes no cálculo dos benefícios, ampliação da idade mínima para aposentadoria e novas alíquotas de contribuição, tudo na tentativa de mitigar o déficit crescente do sistema.

Já a assistência social no Brasil é responsável por atender populações em situação de vulnerabilidade, independentemente de contribuição prévia. Entre os programas destacados, o benefício de prestação continuada (BPC) e o bolsa família desempenham um papel crucial no combate à pobreza e à desigualdade social.

Porém, o pilar assistencial enfrenta pressões crescentes, impulsionadas pela desigualdade estrutural do país e pelas crises econômicas. A dependência de recursos do orçamento geral da União torna sua expansão limitada, especialmente em cenários de restrição fiscal.

Nesse sentido, o Sistema Único de Saúde (SUS) é a principal estrutura de saúde pública no Brasil, oferecendo atendimento universal e gratuito, que vão desde serviços de atenção primária até procedimentos de alta complexidade, o SUS cobre toda a população brasileira. Todavia, apesar de ser reconhecido internacionalmente como um modelo inclusivo, enfrenta desafios como subfinanciamento, gestão ineficiente, custeio de alguns medicamentos e procedimentos médicos de custo elevado e pressões demográficas, especialmente no tratamento de doenças crônicas associadas ao envelhecimento populacional.

Isto posto, o Brasil vivencia um processo acelerado de envelhecimento populacional, com a proporção de idosos crescendo significativamente nas últimas décadas. De acordo com o IBGE, a proporção de pessoas com 65 anos ou mais aumentará de 10,9% em 2022 para 40% em 2100 (Medina, 2009). Essa transição demográfica reduz a proporção de trabalhadores ativos em relação aos aposentados, pressionando o modelo de repartição simples da previdência e aumentando a demanda por serviços de saúde e assistência social.

A sustentabilidade financeira é uma questão central para a seguridade social. No modelo atual, o equilíbrio depende de uma base ampla de contribuintes, algo que vem se reduzindo devido à informalidade, à estagnação do crescimento econômico e ao envelhecimento populacional.

De acordo com Gonçalves e Branchi (2019), o envelhecimento da população brasileira provoca mudanças profundas na gestão da seguridade social, demandando políticas específicas de inclusão e adaptação do sistema.

Especialistas alertam ainda que as medidas implementadas pela reforma de 2019 podem ser insuficientes ao longo dos anos, pois o envelhecimento populacional impacta profundamente a seguridade social, exigindo adaptações financeiras e políticas urgentes.

A informalidade no Brasil é mais um dos desafios a ser enfrentado, pois afeta diretamente a arrecadação da seguridade social. Conforme dados do IBGE, cerca de 40% da população economicamente ativa trabalha sem registro formal, o que implica redução na arrecadação das contribuições previdenciárias e aumento da dependência de programas assistenciais.

Além do mais, problemas de gestão e ineficiência no uso de recursos financeiros agravam os desafios da seguridade social. A fragmentação de políticas públicas e a falta de coordenação entre os três pilares resultam em desperdício de recursos e na incapacidade de atender adequadamente às crescentes demandas da população (Pinho, 2020).

O envelhecimento populacional também impacta significativamente o SUS. De acordo com Matias (2024), o envelhecimento populacional é um indicador de avanços sociais, mas também aumenta as demandas sobre a saúde e a previdência.

Nesse sentido, a maior prevalência de doenças crônicas, como diabetes, hipertensão e doenças cardiovasculares, exige maior investimento em cuidados de longo prazo e infraestrutura hospitalar. Além disso, há desafios relacionados à escassez de profissionais de saúde qualificados e à desigualdade no acesso a serviços médicos em regiões periféricas e rurais (Almeida, 2020).

Portanto, a seguridade social no Brasil desempenha um papel essencial na promoção da justiça social. Enfrentar o desafio do envelhecimento populacional exige reformas profundas e inovadoras, como a adoção de políticas sustentáveis, integradas e inclusivas que visam garantir que esta continue a atender às necessidades da população.

2. O ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E SEUS IMPACTOS NA SEGURIDADE SOCIAL

O processo de envelhecimento populacional acelerado que atravessa o Brasil, resulta no aumento da expectativa de vida e na redução das taxas de fecundidade nas últimas décadas. Este fenômeno representa um marco no desenvolvimento social do país, mas também impõe desafios significativos que abalam os pilares da seguridade social.

Nessa perspectiva, o impacto no aumento do número de idosos redefine as estruturas etárias, pressionando sistemas de financiamento, ampliando demandas por serviços específicos e alterando a dinâmica da força de trabalho e da produtividade econômica. Esses desafios tornam o debate sobre a sustentabilidade da seguridade social uma questão central para o futuro do país.

Para tanto, o sistema previdenciário brasileiro opera majoritariamente no modelo de repartição simples, o qual depende de uma proporção equilibrada entre trabalhadores e beneficiários, já que as contribuições da população ativa financiam os benefícios dos aposentados e pensionistas. Com a redução das taxas de natalidade e o aumento da longevidade, a relação entre contribuintes e beneficiários diminui, criando um déficit estrutural crescente.

Mesmo com as recentes reformas previdenciárias que buscaram introduzir ajustes necessários, como a idade mínima para aposentadoria, proporcionalidade ao pagamento das pensões e novas regras para o cálculo de benefícios, o envelhecimento populacional poderá tornar o sistema financeiramente insustentável a longo prazo, exigindo novos ajustes ou mesmo uma transformação estrutural.

Dessa forma, o envelhecimento populacional implica um aumento significativo na demanda por serviços de saúde, especialmente aqueles voltados para o tratamento de doenças crônicas e cuidados de longo prazo. Segundo dados do IBGE, doenças como diabetes, hipertensão, doenças cardiovasculares e demência já apresentam alta prevalência entre os idosos brasileiros (Matias, 2024).

Isto posto, ressalta-se que os idosos apresentam uma maior prevalência de doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs), como diabetes, hipertensão, doenças cardiovasculares, osteoporose e demências, como o Alzheimer. O aumento do custo dos tratamentos, a escassez de profissionais capacitados e a desigualdade no acesso a serviços de saúde em diferentes regiões do país complicam ainda mais a situação. Ademais, a falta de integração entre saúde preventiva e curativa resulta em gastos mais elevados com internações e tratamentos especializados.

O envelhecimento não só eleva a demanda por tratamentos médicos contínuos e especializados, mas também aumenta a necessidade de serviços de reabilitação e cuidados

paliativos. De outro giro, não se pode perder de vista que condições crônicas frequentemente requerem múltiplos medicamentos, visitas regulares a médicos e exames diagnósticos, o que gera um aumento expressivo nos custos com saúde. Estima-se que as despesas relacionadas ao tratamento de doenças crônicas entre idosos sejam significativamente superiores às de outras faixas etárias, pressionando ainda mais o orçamento público de saúde (IBGE, 2024).

Mesmo com a ampliação do orçamento do SUS nos últimos anos, este permanece insuficiente para cobrir integralmente a crescente demanda, que gera a necessidade de profissionais de saúde especializados no cuidado geriátrico. As disparidades regionais agravam ainda mais o problema, pois, enquanto regiões urbanas e desenvolvidas possuem maior acesso a hospitais e serviços especializados, áreas rurais e periféricas enfrentam barreiras significativas, como falta de infraestrutura, médicos e equipamentos.

Desse modo, o aumento da demanda por serviços de saúde traz repercussões econômicas e sociais ao sistema, tendo em vista a crescente necessidade de alocação de recursos do orçamento público para o setor da saúde. Além disso, os custos elevados para as famílias, mesmo com a cobertura do SUS, criam pressões financeiras adicionais, especialmente para aqueles em situação de vulnerabilidade econômica.

Sendo assim, o impacto social também é evidente, ao passo que o envelhecimento populacional exige políticas de saúde que integrem dimensões sociais, como suporte aos cuidadores familiares, desenvolvimento de lares de idosos e programas comunitários que promovam a autonomia e qualidade de vida dos idosos.

Ademais, suscita-se que a assistência social, um dos pilares da seguridade social, também vem sofrendo impactos com o envelhecimento populacional. Os custos assistenciais tendem a crescer significativamente, pois o aumento da população idosa e a persistência de desigualdades econômicas levam ao crescente deferimento de benefícios como o de prestação continuada (BPC), que atende idosos em situação de vulnerabilidade econômica.

Além disso, o envelhecimento coloca em evidência a necessidade de políticas voltadas para a inclusão social e a autonomia dos idosos. A ausência de infraestrutura urbana adequada, como transporte público acessível e moradias adaptadas, dificulta a participação dos idosos na sociedade e só amplia a dependência de programas assistenciais.

Nesse sentido, não há dúvida de que enquanto a diminuição da população economicamente ativa reduz a base de arrecadação tributária e previdenciária, a demanda por recursos públicos aumenta, impactando diretamente a produtividade econômica e a capacidade do país de sustentar os gastos sociais.

A razão de dependência, que mede a proporção de pessoas economicamente inativas (idosos e jovens) em relação à população ativa, está aumentando de forma preocupante. Isso exige uma redistribuição mais eficiente dos recursos financeiros e força o sistema a buscar novas fontes de financiamento (IPEA, 2021).

Frente aos dilemas apresentados é inevitável a constatação da necessidade de inovação em políticas públicas específicas. Utilizar adequadamente os modelos de políticas públicas internacionais, como os adotados na Suécia³, podem servir de inspiração para integrar esses cidadãos de forma produtiva na sociedade, reduzindo sensivelmente os impactos causados com o envelhecimento populacional (Pinho, 2020).

O envelhecimento populacional no Brasil é uma realidade que requer atenção urgente. Seus impactos na seguridade social são amplos e multifacetados, exigindo respostas integradas e inovadoras. Reformas estruturais, investimentos em saúde e políticas inclusivas para os idosos são cruciais para mitigar os desafios impostos por essa transição demográfica e assegurar a sustentabilidade do sistema para as próximas gerações.

3. ANÁLISE COMPARATIVA: CASOS INTERNACIONAIS E POSSÍVEIS ALTERNATIVAS PARA SUSTENTABILIDADE

O envelhecimento populacional não é um fenômeno exclusivo do Brasil, muitos países, sobretudo os desenvolvidos, enfrentaram ou estão enfrentando desafios similares, o que lhes exigiu a implementação de soluções inovadoras para assegurar a sustentabilidade de seus sistemas de seguridade social. A análise de casos internacionais pode oferecer *insights* valiosos para o Brasil, fornecendo alternativas que podem ser adaptadas às especificidades do contexto brasileiro.

Como mencionado anteriormente, a Suécia utiliza um modelo que pode ser aproveitado pelo nosso sistema securitário. Ela adota um sistema previdenciário baseado em contas nocionais, que combina elementos de repartição com capitalização. Nesse modelo, as contribuições dos trabalhadores são registradas em contas virtuais, cujo saldo é ajustado conforme o crescimento econômico e a demografia do país. Os benefícios são calculados com base no saldo da conta no momento da aposentadoria e na expectativa de vida do aposentado.

³ O modelo de políticas públicas adotado na Suécia, conhecido como sistema de bem-estar social universal, é amplamente reconhecido por promover integração produtiva e bem-estar para todas as faixas etárias, incluindo idosos.

Por conseguinte, o sistema sueco ajusta automaticamente às condições demográficas e econômicas evitando déficits financeiros, o referido sistema ainda incentiva uma maior permanência no mercado de trabalho, pois benefícios maiores estão associados a contribuições em períodos mais longos.

Conforme Matias (2024), com uma das populações mais envelhecidas do mundo, com aproximadamente 28% de sua população acima dos 65 anos (dados de 2024), o Japão utiliza um modelo reconhecido internacionalmente por sua capacidade de lidar com o envelhecimento acelerado da população e por suas inovações na integração de seguridade social, saúde e previdência. Para enfrentar os desafios dessa realidade, o país desenvolveu um sistema robusto, baseado em princípios de equidade, eficiência e sustentabilidade.

Sendo assim, o Japão ajusta os benefícios e as contribuições previdenciárias com base na expectativa de vida e no crescimento econômico, o que evita déficits fiscais abruptos. Há incentivos para que os trabalhadores posterguem a aposentadoria, aumentando os valores recebidos no futuro.

Além do mais, a legislação japonesa oferece incentivos fiscais para empresas que contratam ou mantêm trabalhadores mais velhos investindo também em programas de requalificação profissional. Este sistema reduz a pressão sobre os sistemas de seguridade social ao prolongar a vida laboral, promovendo ainda a inclusão dos idosos, aumentando sua participação social e autonomia (Pinho, 2020).

À vista disso, o sistema de saúde pública utilizado neste país também deve ser referenciado, já que além de ser universal, garante acesso equitativo a serviços médicos, pois é estruturado em dois componentes: o (seguro de saúde nacional), obrigatório para todos os trabalhadores autônomos, idosos e desempregados, este seguro é financiado pelo subsídio governamental e o (seguro de saúde para empregados), que por sua vez é destinado apenas aos trabalhadores formais e seus familiares e o custo é dividido entre empregados e empregadores.

Em acréscimo, há políticas públicas que garantem subsídios aos idosos que cobrem até 90% dos custos médicos, acessibilidade financeira mesmo em tratamentos de alta complexidade e a implementação de cuidados de longo prazo (Kaigo Hoken)⁴, viabilizando também serviços médicos domiciliares, hospitais, lares especializados e apoio financeiro aos

⁴ O Kaigo Hoken (介護保険) é o Sistema de Seguro de Cuidados de Longo Prazo do Japão, introduzido em abril de 2000. Ele foi criado para atender às necessidades crescentes de uma população envelhecida no país, proporcionando suporte e serviços a idosos que precisam de cuidados de longo prazo devido à idade avançada, doenças ou incapacidades físicas e mentais.

cuidadores, possibilitando não apenas a redução da dependência do sistema previdenciário, como também a promoção do bem-estar social.

Nessa perspectiva, os sistemas securitários mais bem sucedidos e referenciados são os da Holanda e da Dinamarca (Matias, 2024). Estes são modelos exemplares de bem-estar social e sustentabilidade. Ambos os países têm enfrentado o desafio do envelhecimento populacional, implementando políticas robustas para manter a sustentabilidade de seus sistemas securitários.

Em se tratando do modelo holandês, denominado de tripartite, combina um benefício básico universal financiado por impostos, com esquemas ocupacionais obrigatórios para trabalhadores e planos privados voluntários. A idade de aposentadoria está atrelada à expectativa de vida, ajustando-se automaticamente para manter o equilíbrio entre contribuintes e beneficiários. Há também uma regulamentação consistente sobre os fundos de pensão, os quais são geridos por instituições autônomas.

Já o sistema dinamarquês utiliza-se de uma renda básica universal e contribuições ocupacionais complementares. Esse modelo incentiva planos denominados de poupança voluntária, possibilitando benefícios fiscais. O seu sistema de saúde pública é universal, financiada majoritariamente por impostos, contudo, esta é gratuita apenas para consultas médicas, internações e medicamentos essenciais.

Dessa forma, a saúde na Dinamarca é basicamente constituída por um sistema de seguro saúde obrigatório, políticas de saúde preventiva aliadas a cuidados de longo prazo para idosos que são assegurados por meio de sistemas de saúde diferentes, financiados por impostos e contribuições.

A análise de modelos internacionais, como os sistemas securitários da Suécia, Japão, Holanda e Dinamarca, revela lições valiosas que podem ser adaptadas ao contexto brasileiro. A adoção dessas práticas poderia contribuir para o fortalecimento da previdência, saúde e assistência social, promovendo equidade, eficiência e resiliência.

Sendo assim, a ideia de diversificar ainda mais as fontes de financiamento, inspirada nos modelos da Holanda e Dinamarca, sinaliza a possibilidade de implementar sistemas previdenciários complementares, que combinam repartição, capitalização e poupanças individuais incentivadas. Isso reduziria a dependência exclusiva do modelo de repartição simples, atualmente pressionado pela transição demográfica brasileira.

Ainda, em análise aos sistemas securitários dos países acima citados, constatamos que a integração de políticas públicas entre previdência, saúde e assistência social é essencial. No

Brasil, essa integração poderia evitar sobreposições de recursos e promover uma abordagem mais abrangente para atender às demandas dos idosos.

Isto posto, políticas como as utilizadas pelo Japão que incentivam a promoção do envelhecimento ativo destacam a importância de incentivar a permanência dos idosos no mercado de trabalho por meio de requalificação profissional, flexibilização de jornadas e incentivos fiscais para empregadores. No Brasil, isso poderia ajudar a reduzir a pressão sobre o sistema previdenciário, além de valorizar a contribuição dos idosos na economia.

Tanto a Suécia quanto a Holanda enfatizam a prevenção como uma forma de reduzir custos futuros e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. O fortalecimento da atenção primária à saúde no Brasil, especialmente no âmbito do SUS, poderia mitigar o impacto das doenças crônicas que são prevalentes entre a população idosa.

Nesse viés, o seguro de cuidados prolongados no Japão e a descentralização dos serviços na Dinamarca são modelos inspiradores de políticas inclusivas. Seguindo este exemplo o Brasil poderia criar programas específicos para assistência domiciliar e melhorar a infraestrutura urbana, garantindo maior autonomia e qualidade de vida para os idosos.

Nesse panorama, os ajustes automáticos e flexibilidade no sistema previdenciário, prática sueca que possibilita readequação dos benefícios e contribuições automaticamente com base na expectativa de vida e no crescimento econômico, poderia ser adotada para garantir a sustentabilidade do sistema brasileiro a longo prazo.

Portanto, a análise de casos internacionais demonstra que soluções inovadoras e adaptadas ao contexto local são fundamentais para garantir a sustentabilidade da seguridade social diante do envelhecimento populacional. O Brasil pode estudar esses exemplos para implementar reformas estruturais, investir no envelhecimento ativo e adotar mecanismos financeiros mais resilientes. Com base em experiências bem-sucedidas, é possível construir um sistema mais sustentável, equitativo e preparado para enfrentar os desafios do futuro.

4. POSSÍVEIS CAMINHOS PARA A SUSTENTABILIDADE

A sustentabilidade da seguridade social no Brasil, no contexto de um envelhecimento populacional acelerado, requer reformas estruturais, políticas públicas inovadoras e uma abordagem integrada entre os pilares da previdência, assistência e saúde.

Neste cenário, soluções baseadas em experiências internacionais e adaptadas às particularidades brasileiras emergem como caminhos promissores para enfrentar os desafios demográficos e econômicos. Pretende-se, pois, apresentar algumas estratégias que buscam

garantir a viabilidade do sistema de seguridade social, promovendo ao mesmo tempo a inclusão, a eficiência e a equidade.

Logo, a implementação de um sistema híbrido, que combine o modelo atual de repartição com elementos de capitalização individual ou nacional, pode aumentar a resiliência do sistema frente às mudanças demográficas. Exemplos como o da Suécia, que utiliza contas nacionais, mostram como ajustes automáticos podem reduzir os impactos do envelhecimento populacional sem depender exclusivamente de reformas pontuais.

Segundo o consultor legislativo do Senado Federal, Pedro Fernando Nery, que realizou um estudo sobre o sistema de “contas virtuais”, este aproveitaria as vantagens dos dois regimes: a solidariedade do financiamento por repartição e a relação mais clara entre contribuição x benefício do sistema de capitalização (CEPAL, 2006).

Nas contas do analista, a simples transição de um regime de repartição, que vigora atualmente, para o de capitalização custaria cerca de R\$ 407 bilhões no caso do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que atende aos trabalhadores do setor privado, e outros R\$ 15,7 bilhões para os servidores públicos.

No sistema híbrido, segundo sua avaliação, não haveria perdas na transição de um regime de repartição para o de capitalização porque as contribuições dos trabalhadores na ativa continuariam financiando os benefícios previdenciários, e nada seria investido no mercado financeiro, logo, a adoção desse sistema poderia ser uma possibilidade para evitar perdas com a mudança da repartição para capitalização.

Nesse sentido, alterações na idade mínima para aposentadoria, atreladas à expectativa de vida, podem garantir a sustentabilidade ao longo do tempo. Além disso, mudanças nos critérios de cálculo dos benefícios, como a introdução de faixas progressivas de contribuições e benefícios, podem distribuir melhor os encargos financeiros entre as gerações (Souza; Silva, 2021).

A alta taxa de informalidade no Brasil reduz a base de arrecadação da seguridade social. Incentivar a formalização do trabalho, com políticas públicas de inclusão no mercado formal, pode mitigar esse problema. Logo, adotar medidas como a simplificação do sistema tributário, a promoção de incentivos fiscais para empregadores que contratam trabalhadores formais e com idade avançada e a utilização de tecnologias como a inteligência artificial e *blockchain* podem aumentar a arrecadação e a eficiência na coleta destas contribuições, reduzindo fraudes e otimizando os recursos disponíveis para a seguridade social.

Seguindo este, implementar políticas inclusivas, como programas de requalificação para os idosos, incentivos fiscais para as empresas, possibilitam aos idosos a permanecerem

ativos na força de trabalho, aliviando a pressão sobre o sistema previdenciário e promovendo o bem-estar social. Além disso, investimentos em infraestrutura urbana adaptada para idosos, como transporte público acessível e moradias adequadas, podem aumentar a autonomia dessa população e reduzir os custos com assistência social.

Nesse sentido, a criação de um sistema integrado entre os três pilares da seguridade social pode evitar sobreposições de políticas e desperdício de recursos. Por exemplo, programas de saúde preventiva que reduzam a prevalência de doenças crônicas podem aliviar a demanda por benefícios assistenciais e custos de saúde. O fortalecimento da governança e a transparência no uso de recursos são essenciais para aumentar a confiança pública e a eficiência do sistema. Auditorias regulares e plataformas de dados abertas podem ajudar a identificar fraudes e ineficiências.

Por conseguinte, a introdução de impostos progressivos, como tributos sobre grandes fortunas ou sobre lucro de setores altamente lucrativos, pode gerar receitas adicionais para financiar a seguridade social sem sobrecarregar os trabalhadores de baixa renda (Melo, 2016).

Diante do exposto, os desafios enfrentados pela seguridade social no Brasil, agravados pelo envelhecimento populacional, exigem abordagens múltiplas e coordenadas. Reformas estruturais no modelo previdenciário, incentivos à formalização, promoção do envelhecimento ativo e integração intersetorial são alguns dos caminhos para construir um sistema mais resiliente e equitativo.

5. CONCLUSÃO

O envelhecimento populacional no Brasil é uma realidade que impõe desafios significativos à sustentabilidade da seguridade social, exigindo respostas inovadoras e integradas. A análise realizada neste artigo evidencia a necessidade de reformas estruturais que abarquem os pilares da previdência, assistência social e saúde pública, ajustando-os às transformações demográficas em curso.

Nesse sentido, modelos internacionais como os da Suécia, Japão, Holanda e Dinamarca demonstram que é possível implementar soluções que combinem eficiência, inclusão e sustentabilidade. No contexto brasileiro, a adoção de um sistema híbrido que mescle os regimes de repartição e capitalização pode contribuir para reduzir a pressão sobre a previdência social. Políticas que incentivem o envelhecimento ativo, como a requalificação profissional e incentivos fiscais para a permanência de idosos no mercado de trabalho, são essenciais para valorizar a participação econômica dessa população e aliviar os encargos do sistema previdenciário.

Além disso, o fortalecimento da atenção primária à saúde e o investimento em cuidados de longo prazo, inspirados nos modelos japoneses e dinamarqueses, podem mitigar os custos associados às doenças crônicas e melhorar a qualidade de vida dos idosos. A integração de políticas públicas entre os pilares da seguridade social e a diversificação das fontes de financiamento são estratégias fundamentais para aumentar a resiliência do sistema.

Por fim, o Brasil precisa abordar questões como a alta informalidade no mercado de trabalho e as desigualdades regionais que impactam a arrecadação e o acesso aos serviços sociais. A implementação de políticas inclusivas e investimentos em infraestrutura urbana adaptada para idosos são passos essenciais para promover maior autonomia e reduzir a dependência dos programas assistenciais.

Portanto, com planejamento estratégico e uma abordagem coordenada, o Brasil pode transformar os desafios do envelhecimento populacional em oportunidades para construir um sistema de seguridade social mais justo, eficiente e sustentável, garantindo proteção para as gerações presentes e futuras.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. G. *Os efeitos múltiplos, potenciais e reais da proteção social. Caderno de Estudos em Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 3, p. 40-50, 2020.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade. Montevideu*, 2006. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/3176-enfrentando-o-futuro-protecao-social-acesso-financiamento-solidariedade-sintese>. Acesso em: 04 dez. 2024.

GONÇALVES, Anderson; BRANCHI, Bruna Angela. Envelhecimento, sustentabilidade e reforma do Sistema de Seguridade Social brasileiro: um novo desafio demográfico para uma velha questão política. *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, [S. l.], v. 18, n. 2, p. e30113, 2019. DOI: 10.15448/1677-9509.2019.2.30113. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/article/view/30113>. Acesso em: 14 jan. 2025.

CENSO: número de idosos no Brasil cresceu 57,4% em 12 anos. *Secretaria de Comunicação Social*. Governo Federal. Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/arquivos/audios-de-maquina/censo-numero-de-idosos-no-brasil-cresceu-57-4-em-12-anos>. Acesso em: 04 dez. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Projeções da População. Governo Federal*. Brasil, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html>. Acesso em 14 jan. 2025.

IPEA. *Projeções indicam aceleração do envelhecimento dos brasileiros até 2100*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 04 dez. 2024.

MARTELLO, Alexandre. Previdência: países misturam repartição e capitalização; saiba como funciona. *Corecon AL*, Alagoas, 14 de janeiro de 2019. Últimas Notícias. Acesso em: <https://corecon-al.org.br/2019/01/14/previdencia-paises-misturam-reparticao-e-capitalizacao-saiba-como-funciona/>. Disponível em: 14 jan. 2025.

MATIAS, Átila. Envelhecimento populacional. *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/envelhecimento-populacional.htm>. Acesso em: 14 jan. 2025.

MEDINA, Damares. A previdência social no contexto da seguridade social e da ordem social. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, v. 21 n. 9, set. 2009. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/25252>. Acesso em: 14 jan. 2025.

MELO, Frederico. Os impactos das mudanças demográficas na Seguridade Social e o ajuste fiscal. *Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz*, Rio de Janeiro, 04 de julho de 2016. Plataforma Política Social. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=node/400>. Acesso em: 14 jan. 2025.

PINHO, Antonio Brandão de. Em torno da sustentabilidade da Segurança Social e da ainda sustentável procrastinação da sua insustentabilidade. Academia.edu. SEGURANÇA SOCIAL: SISTEMA, PROTEÇÃO, SOLIDARIEDADE E SUSTENTABILIDADE. Disponível em: https://www.academia.edu/67687833/_Em_torno_da_sustentabilidade_da_Seguran%C3%A7a_Social_e_da_ainda_sustent%C3%A1vel_procrastina%C3%A7%C3%A3o_da_sua_insustentabilidade_. Acesso em: 14 jan. 2025.

SOUZA, J. R.; SILVA, M. A. O envelhecimento populacional no Brasil: desafios e perspectivas. *Revista Brasileira de Saúde Pública*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 20-35, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpg/a/MT7nmJPPRt9W8vndq8dpzDP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 dez. 2024.

O IMPACTO DA DECISÃO DA ADI 2110 NA SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

The impact of the adi 2110 decision on the sustainability of social security

Elizete Maria Bartab¹

DOI: <https://doi.org/10.62140/EMB442025>

RESUMO

O presente artigo aborda a questão do salário-maternidade, analisando as implicações da ADI 2110, que julgou inconstitucional a exigência de carência para a concessão do referido benefício previdenciário às seguradas contribuintes individuais e às especiais. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma ampliação dos direitos das trabalhadoras, estabelecendo a licença-maternidade de 120 dias, o que repercutiu no salário-maternidade. A Lei nº 8.213/91 disciplina a concessão do salário-maternidade, prevendo carência para as contribuintes individuais, especiais e facultativas. A ADI 2110, ajuizada pelo PCdoB, questiona a exigência de carência para as seguradas contribuintes individuais e especiais, alegando violação ao princípio da isonomia. A decisão do STF, que declarou a inconstitucionalidade da carência exigida pela Lei nº 9.876/99, gerou controvérsias, considerando as alterações subsequentes na legislação, como a Medida Provisória nº 871/2019 e a Lei nº 13.846/2019. A análise crítica sugere que a decisão judicial pode prejudicar a sustentabilidade da previdência social, criando um risco financeiro para o sistema. Ao mesmo tempo, destaca-se a importância da adequação das normas ao equilíbrio financeiro e atuarial, conforme previsto na Constituição, para garantir a estabilidade da previdência.

Palavras-chave: salário-maternidade, ADI 2110, carência, inconstitucionalidade, sustentabilidade da previdência social.

ABSTRACT

This article addresses the issue of maternity pay, analyzing the implications of ADI 2110, which deemed unconstitutional the waiting period requirement for the granting of the aforementioned social security benefit to insured individual and special contributors. With the promulgation of the Federal Constitution of 1988, there was an expansion of workers' rights, establishing maternity leave of 120 days, which had an impact on maternity pay. Law n. 8.213/91 regulates the granting of maternity pay, providing for a grace period for individual, special and optional contributors. ADI 2110, filed by PCdoB, questions the waiting period requirement for insured individual and special contributors, alleging a violation of the principle of equality. The STF's decision, which declared the unconstitutionality of the grace period required by Law n. 9,876/99, generated controversy, considering the subsequent changes in legislation, such as Provisional Measure n. 871/2019 and Law n. 13.846/2019. Critical analysis suggests that the court decision could harm the sustainability of social security, creating a financial risk for the system. At the same time, the importance of adapting the rules to financial and actuarial balance, as provided for in the Constitution, to guarantee the stability of pensions is highlighted.

Keywords: maternity pay, ADI 2110, grace period, unconstitutionality, sustainability of social security.

1. INTRODUÇÃO

¹ Doutoranda e Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-Graduada em Direito Penal Econômico e Empresarial pela mesma Universidade. Membro do Grupo de Pesquisa/CNPq “O sistema de seguridade social”. E-mail: bartahadv@aasp.org.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0579729923310069>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9058-2512>.

O salário-maternidade, previsto na Lei nº 8.213/91, tem gerado discussões jurídicas e sociais ao longo dos anos, no que diz respeito à exigência de carência para a concessão do benefício às seguradas contribuintes individuais e às especiais. A Constituição Federal de 1988 (CF/88), que foi considerada o marco dos direitos sociais, estabeleceu a licença-maternidade de 120 dias, o que repercutiu também no pagamento do salário-maternidade, já que a lei também ampliou o período de recebimento do referido benefício previdenciário, trazendo maior proteção às trabalhadoras no período da gestação e após o parto. No entanto, a Lei nº 8.213/91, que disciplina os benefícios previdenciários e, conseqüentemente, a concessão do salário-maternidade, impõe uma exigência de carência para as seguradas referidas acima, o que foi objeto de questionamentos no Supremo Tribunal Federal (STF).

O Partido Comunista do Brasil (PCdoB) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2110, questionando dentre outros direitos, a imposição de carência para as seguradas contribuintes individuais e especiais, argumentando que tal exigência violaria o princípio da isonomia e da igualdade entre as trabalhadoras. O STF, ao analisar o caso, declarou a inconstitucionalidade do artigo 25, III da Lei nº 8.213/91, que havia sido incluído pela Lei nº 9.876/99 que estabelecia essa condição, gerando controvérsias sobre os impactos dessa decisão para a sustentabilidade da previdência social.

Este artigo tem como objetivo analisar as implicações da decisão da ADI 2110, especialmente no que tange à sustentabilidade do sistema previdenciário, a partir da revisão da legislação que regulamenta o salário-maternidade. A análise busca compreender como a eliminação da exigência de carência, referida acima, pode afetar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, fundamental para garantir o pagamento dos benefícios aos segurados e dependentes. Além disso, será abordado o conceito de isonomia à luz da Constituição e a relevância da manutenção de regras que preservem a saúde financeira da previdência, em conformidade com o disposto no artigo 201 da CF/88.

2. SALÁRIO MATERNIDADE SEGUNDO A LEI 8.213/91

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/88, o legislador trouxe uma maior proteção à trabalhadora gestante². Isso porque a licença-maternidade passou a ser de 120 dias³, repercutindo também no salário-maternidade, cujo pagamento é de responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

A CF/88 é o fundamento atual dos referidos direitos⁴, não sendo por acaso que é chamada de constituição “CIDADÃ”, pois representa a ampliação na proteção e promoção dos direitos civis, políticos e sociais, refletindo uma preocupação com a dignidade e a cidadania dos indivíduos. Serau Junior⁵ ao analisar a constituição com relação aos direitos sociais, assim define a referida norma:

(...) o conteúdo da constituição material, atualmente, encontra-se lastreado na ideia de proteção da dignidade da pessoa humana, donde extrairia seu fundamento moral de validade; é sobre a dignidade da pessoa humana que repousa a unidade valorativa do sistema constitucional (...).

Flávio Martins também destaca a norma constitucional como marco dos direitos civis e a atenção aos direitos sociais dada pelo legislador:

Quanto aos direitos sociais, foi a primeira constituição a reservar ao tema um capítulo específico (Capítulo II, do Título II). Depois de prever um rol de direitos sociais (art. 6º), como saúde, educação, lazer, segurança etc., previu os direitos individuais e coletivos dos trabalhadores (arts. 7º a 11)⁶.

O salário-maternidade é um benefício que visa garantir a proteção social da segurada durante o período de licença-maternidade⁷, atendendo a uma função essencial de proteção à maternidade e à criança, refletindo o princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana, uma vez que a criança exige cuidados específicos nos primeiros meses de vida.

² Lei nº 8.213/91 - Art. 71. O salário-maternidade é devido à segurada da Previdência Social, durante 120 (cento e vinte) dias, com início no período entre 28 (vinte e oito) dias antes do parto e a data de ocorrência deste, observadas as situações e condições previstas na legislação no que concerne à proteção à maternidade.

³ CLT - Art. 392. A empregada gestante tem direito à licença-maternidade de 120 (cento e vinte) dias, sem prejuízo do emprego e do salário.

⁴ CF/88 - Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias;

⁵ SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. Seguridade Social Como Direito Fundamental Material. Curitiba: Juruá, 2009.

⁶ MARTINS, Flávio. Curso de Direito Constitucional. 4. Ed. São Paulo: Saraiva Educação.2020.

⁷ A licença-maternidade é o afastamento das atividades laborais da gestante ou adotante, pelo período de 120 dias, durante o qual sua remuneração é paga normalmente.

A previdência social que inclui também o direito ao salário-maternidade, está disciplinada pela Lei nº 8.213/91 (Lei de Benefícios) regida por diversos princípios⁸, dentre eles, o princípio da contributividade, uma vez que os benefícios somente são concedidos àqueles que cumpram os requisitos determinados em lei, neste caso, somente mediante contribuição, não sendo devido, portanto, a todos. Isso porque a previdência social é contributiva⁹, o que difere do benefício assistencial que não exige contribuição.

Além disso, exige-se, ainda, o cumprimento de carência¹⁰, a qual é definida conforme o tipo de benefício pretendido. No caso do salário-maternidade, que se trata do objeto deste artigo, a carência está disciplinada no art. 25, III da Lei nº 8.213/91. A referida lei, em seus artigos 71 e 71-A,¹¹ disciplina o direito ao mencionado benefício, que foi estendido ao adotante.

A Lei nº 9.876/99, ao alterar a Lei de Benefícios, além de estender o salário-maternidade às contribuintes individuais e facultativa (em 1994 foi concedido às seguradas especiais pela Lei nº 8.861/94), trouxe uma distinção entre as espécies de seguradas. Isso porque para as seguradas empregada, doméstica e avulsa não se exige carência, enquanto para as demais seguradas devem contar com no mínimo 10 contribuições anteriormente à gestação¹².

⁸ Lei nº 8.213/91 - Art. 4º A previdência social rege-se pelos seguintes princípios e objetivos:

I- universalidade de participação nos planos previdenciários;

II- uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III- seletividade e distributividade na prestação dos benefícios;

⁹ Lei nº 8.213/91 - Art. 1º. A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

¹⁰ Lei nº 8.213/91 - Art. 24. Período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.

(...)

III - salário-maternidade para as seguradas de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 11 e o art. 13 desta Lei: 10 (dez) contribuições mensais, respeitado o disposto no parágrafo único do art. 39 desta Lei; e

¹¹ Lei nº 8.213/91 - Art. 71. O salário-maternidade é devido à segurada da Previdência Social, durante 120 (cento e vinte) dias, com início no período entre 28 (vinte e oito) dias antes do parto e a data de ocorrência deste, observadas as situações e condições previstas na legislação no que concerne à proteção à maternidade.

Art. 71-A. Ao segurado ou segurada da Previdência Social que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção de criança é devido salário-maternidade pelo período de 120 (cento e vinte) dias.

¹² Art. 24. Período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências. (...) III - salário-maternidade para as seguradas de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 11 e o art. 13 desta Lei: 10 (dez) contribuições mensais, respeitado o disposto no parágrafo único do art. 39 desta Lei; e

Além disso, também há uma diferenciação quanto ao valor do benefício, uma vez que apenas recebe a remuneração integral a segurada empregada e avulsa, conforme dispõe o art. 71 da Lei de Benefícios¹³.

Portanto, para que a segurada tenha direito ao salário-maternidade, deve estar filiada ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS ou Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, bem como cumprir, se for o caso, a carência mínima exigida pela lei de benefícios.

3. JULGAMENTO DA ADI 2110: INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 9.876/99 E INSEGURANÇA JURÍDICA

O valor do salário-maternidade está previsto na Lei nº 8.213/91, nos arts. o art. 72¹⁴ e 73¹⁵. Assim, as seguradas empregadas e avulsas recebem sua remuneração integral, já as demais seguradas receberão conforme o salário de contribuição, ou um salário mínimo, a depender do tipo de segurado.

O salário-maternidade, como mencionado, é a substituição do salário do segurado em razão da licença-maternidade, sendo, portanto, substituição de sua remuneração. Assim, as seguradas, independentemente da categoria, possuem direito ao benefício.

A Lei nº 9.876/99 também introduziu na Lei de Benefícios o art. 25, III, que estabelece a obrigatoriedade do cumprimento de carência para as seguradas contribuintes individuais, especiais e facultativa poderem fazer jus ao salário-maternidade. Assim, apenas as seguradas empregadas, avulsas e domésticas estão dispensadas da carência.

¹³ (...) §2º O benefício de que trata o caput será pago diretamente pela Previdência Social durante o período entre a data do óbito e o último dia do término do salário-maternidade originário e será calculado sobre:

I- a remuneração integral, para o empregado e trabalhador avulso;

II- o último salário-de-contribuição, para o empregado doméstico;

III- 1/12 (um doze avos) da soma dos 12 (doze) últimos salários de contribuição, apurados em um período não superior a 15 (quinze) meses, para o contribuinte individual, facultativo e desempregado; e

IV- o valor do salário mínimo, para o segurado especial.

§3º Aplica-se o disposto neste artigo ao segurado que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção.

¹⁴ Art. 72. O salário-maternidade para a segurada empregada ou trabalhadora avulsa consistirá numa renda mensal igual à sua remuneração integral e será pago pela empresa, efetivando-se a compensação quando do recolhimento das contribuições, sobre a folha de salários.

Parágrafo único. A empresa deverá conservar durante 10 (dez) anos os comprovantes dos pagamentos e os atestados correspondentes para exame pela fiscalização da Previdência Social.

¹⁵ Art. 72. O salário-maternidade para a segurada empregada ou trabalhadora avulsa consistirá numa renda mensal igual a sua remuneração integral.

Art. 73. Assegurado o valor de um salário mínimo, o salário-maternidade para as demais seguradas consistirá:

I - em um valor correspondente ao do seu último salário-de-contribuição, para a segurada empregada doméstica;

II - em um doze avos do valor sobre o qual incidiu sua última contribuição anual, para a segurada especial;

III - em um doze avos da soma dos doze últimos salários-de-contribuição, apurados em um período não superior a quinze meses, para as demais seguradas.

A CF/88, em seu art. 5º traz o princípio da isonomia ao definir que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (...)”. Já em seu art. 7º define os direitos de todos os trabalhadores, dentre eles o inciso XVIII que trata do direito ao salário-maternidade ao determinar a “licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias”.

Considerando o princípio da isonomia, por entender ter sido violado o direito das demais seguradas ao recebimento do salário-maternidade mediante a condição do cumprimento de carência, o Partido Comunista do Brasil - PC DO B, ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2110, em 01/12/99¹⁶, requerendo dentre outros pedidos, a declaração de inconstitucionalidade da Lei 9.876/99 no tocante a obrigatoriedade do cumprimento do período de carência para o requerimento do salário-maternidade para as demais seguradas, uma vez que as demais seguradas, ou seja, as empregadas, avulsas e domésticas, teriam o direito ao benefício independentemente de carência¹⁷.

A referida ação encontra-se *sub judice*, embora o mérito já tenha sido julgado. No interregno entre a distribuição da ADI 2110 e o julgamento em 21/03/2024, algumas mudanças foram feitas no dispositivo legal atacado. Entretanto, a determinação do mínimo de carência permaneceu, conforme relatado no acórdão da ADI¹⁸, o que, segundo o partido, a tornou inconstitucional, uma vez que violado restou o princípio da isonomia:

3. A exigência legal de carência para a percepção do benefício de salário-maternidade pelas seguradas contribuintes individuais e seguradas especiais (caso contribuam e requeiram benefício maior que o valor mínimo) foi reformulada, desde a propositura das ações diretas em julgamento, pela Medida Provisória n. 871/2019 e pela Lei n. 13.846/2019, remanescendo, porém, o período mínimo de 10 (dez) meses para a concessão do benefício.

4. Viola o princípio da isonomia a imposição de carência para a concessão do salário-maternidade, tendo em vista que (i) revela presunção, pelo legislador previdenciário, de má-fé das trabalhadoras autônomas; (ii) é devido às contribuintes individuais o mesmo tratamento dispensado às seguradas empregadas, em

¹⁶ ADI 2110, de 01/12/1999.

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1795150>. Acesso em 10/01/2025.

¹⁷ Art. 25. A concessão das prestações pecuniárias do Regime Geral de Previdência Social depende dos seguintes períodos de carência, ressalvado o disposto no art. 26:

(...)

III - salário-maternidade para as seguradas de que tratam os incisos V e VII do art. 11 e o art. 13: dez contribuições mensais, respeitado o disposto no parágrafo único do art. 39 desta Lei.

Art. 26. Independe de carência a concessão das seguintes prestações:

VI - salário-maternidade para as seguradas empregada, trabalhadora avulsa e empregada doméstica.

¹⁸ ADI 2110, de 01/12/1999.

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1795150>. Acesso em 10/01/2025.

homenagem ao direito da mulher de acessar o mercado de trabalho, e observado, ainda, o direito da criança de ser cuidada, nos primeiros meses de vida, pela mãe; e (iii) há um dever constitucional de proteção à maternidade e à criança, nos termos do art. 227 da Constituição de 1988, como sublinhou o Supremo no julgamento da ADI 1.946.

A ADI 2110, ao ser julgada, restou reconhecida a inconstitucionalidade do art. 25, III, da lei de benefícios pelo entendimento de ferir a norma constitucional. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal – STF, ao reconhecerem a inconstitucionalidade, assim destacaram:

(...) acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão realizada em 21 de março de 2024 (...), por maioria, em conhecer parcialmente das ADIs 2.110 e 2.111 e, na parte conhecida, (a) julgar parcialmente procedente o pedido constante da ADI 2.110, para declarar a inconstitucionalidade da exigência de carência para a fruição de salário-maternidade, prevista no art. 25, III, da Lei n. 8.213/1991, na redação dada pelo art. 2º da Lei n. 9.876/1999, vencidos, nesse ponto, os ministros Nunes Marques (Relator), Alexandre de Moraes, André Mendonça, Cristiano Zanin e Gilmar Mendes; (...)¹⁹.

O presente artigo busca demonstrar as consequências da referida decisão na sustentabilidade da previdência social, para isso, destacamos alguns trechos do voto vencido do Ministro Nunes Marques, que foi muito coerente e podemos dizer “racional” em seu voto:

É dizer, a exigência expressa de carência para a percepção do salário maternidade por seguradas contribuintes individuais e seguradas especiais decorre, agora, de um dispositivo inteiramente novo, incluído quase vinte anos depois do ajuizamento das ações ora em julgamento. Assim, mesmo que o Tribunal declarasse inconstitucional a exigência prevista na Lei n. 9.876/1999, ela subsistiria no ordenamento jurídico mediante a alteração posterior promovida pela Lei n. 13.846/2019²⁰.

Muito bem observado no voto do Ministro, a EC 103/2019, que trouxe diversas modificações na Constituição Federal, dentre elas, alterou a Lei de Benefícios, trazendo nova redação ao inciso III do art. 25 da Lei de Benefícios, objeto da ADI.

Art. 25. A concessão das prestações pecuniárias do Regime Geral de Previdência Social depende dos seguintes períodos de carência, ressalvado o disposto no art. 26:
(...)
III - salário-maternidade para as seguradas de que tratam os incisos V e VII do **caput** do art. 11 e o art. 13 desta Lei: 10 (dez) contribuições mensais, respeitado o disposto no parágrafo único do art. 39 desta Lei;

¹⁹ ADI 2110, de 01/12/1999.

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1795150>. Acesso em 10/01/2025.

²⁰ ADI 2110, de 01/12/1999.

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1795150>. Acesso em 10/01/2025.

Nesse contexto, tendo ocorrido alteração legislativa no tocante ao dispositivo atacado, não haveria mais que ser discutido a sua inconstitucionalidade. Por esta razão, destacamos o voto do Ministro Nunes Marques, que demonstrou coerência legal em seu voto ao trazer os próprios precedentes da corte com julgados recentes.

A jurisprudência desta Corte está orientada no sentido de que a revogação superveniente do dispositivo impugnado implica perda de objeto da ação direta, no que concerne a tal preceito, sem prejuízo da continuidade da ação quanto aos preceptivos remanescentes (...)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ICMS. GUERRA FISCAL. DISPOSITIVOS REVOGADOS. PREJUÍZO. ARTIGO 2º DA LEI 10.689/1993, DO ESTADO DO PARANÁ, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ADOTAR MEDIDAS SIMILARES NA HIPÓTESE DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS RELATIVOS AO ICMS POR OUTRO ESTADO DE FORMA IRREGULAR. ARTIGOS 150, § 6º, E 155, § 2º, ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ICMS. GUERRA FISCAL. DISPOSITIVOS REVOGADOS. PREJUÍZO. ARTIGO 2º DA LEI 10.689/1993, DO ESTADO DO PARANÁ, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ADOTAR MEDIDAS SIMILARES NA HIPÓTESE DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS RELATIVOS AO ICMS POR OUTRO ESTADO DE FORMA IRREGULAR. ARTIGOS 150, § 6º, E 155, § 2º, XII, XII, g, g, DA CARTA POLÍTICA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. **A revogação superveniente de dispositivos legais impugnados acarreta a perda ulterior do objeto da ação direta, restando esta prejudicada quanto a esses.** Precedentes: ADI 748-QO, Relator Ministro Celso de Mello; ADI 2.220, Relatora Ministra Cármen Lúcia. 2. O artigo 2º da Lei 10.689/1993 do Estado do Paraná, com vigência suspensa pela concessão da medida cautelar em 19 de setembro de 2007, padece de inconstitucionalidade porque autoriza o Executivo do aludido Estado-Membro a conceder, de forma unilateral, benefícios fiscais relativos ao ICMS, violando o princípio da legalidade específica das exonerações tributárias (art. 150, § 6º, da Constituição) e a exigência de deliberação prévia dos Estados e do Distrito Federal estabelecida no art. 155, § 2º, XII, g, da Constituição. 3. Ação julgada prejudicada quanto aos incisos XXXII e XXXIII e aos §§ 36, 37 e 38 do Decreto 5.141/2001, incluídos pelo Decreto 986/2007, e, no mérito, parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei nº 10.689/1993, do Estado do Paraná. (ADI 3.936, Tribunal Pleno, ministra Rosa Weber, DJe de 7 de novembro de 2019 – grife)²¹.

Nesse contexto, não há discussão sobre a inconstitucionalidade do dispositivo originário, uma vez que este encontra respaldo no artigo 201, inciso II, da Constituição Federal. Contudo, é importante mencionar o voto divergente do Ministro Flávio Dino, que afirmou que “o artigo 201, § 1º, não autoriza nenhum tipo de distinção para as seguradas em relação à modalidade de sua inserção no regime previdenciário”²².

²¹ ADI 2110, de 01/12/1999.

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1795150>. Acesso em 10/01/2025.

²² ADI 2110, de 01/12/1999.

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1795150>. Acesso em 10/01/2025.

Em sendo discutido a inconstitucionalidade do art. 25, III da Lei nº 8.213/91, considerando o referido artigo da norma constitucional, teríamos que entrar também no mérito quanto a constitucionalidade do art. 201, II, uma vez que a referida norma é clara ao determinar que a proteção à maternidade será disposta em lei, portanto, os critérios para a sua concessão não está na norma constitucional, mas mediante autorização desta, está em lei específica.

Registre-se, ainda, que mesmo que estivéssemos diante da não observância do alegado princípio da isonomia, a referida ADI perdeu seu objeto, já que o dispositivo atacado foi revogado anteriormente ao julgamento, haja vista a edição da lei 13.846/2019 que alterou os artigos 25, III e 26, VI da lei 8.213/91.

Ademais, não estamos diante de um entendimento do STF de período longínquo, mas recente, ou seja, de novembro/2019, o que comprova a inobservância pelo próprio Tribunal de seus entendimentos, trazendo, portanto, insegurança jurídica.

4. JULGAMENTO DA ADI 2110 IMPACTA A SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Quando tratamos da sustentabilidade da previdência social, buscamos demonstrar que a falta de observância à norma legal pode trazer consequências drásticas ao futuro da previdência e aos futuros segurados. Assim, as decisões judiciais contrárias ao ordenamento jurídico podem inviabilizar o sistema.

Entretanto, quando esta discussão é contrária à pretensão do segurado, não é muito apreciada, mas não podemos deixar de analisar as consequências dessas decisões. Isso porque, quando não há uma previsão orçamentária, é inegável o desequilíbrio ao sistema previdenciário e o comprometimento aos futuros beneficiários.

Ter direitos é ótimo, não há reclamações, mas, quando não se entrega o “suposto” direito a todos, de imediato se suscita a inobservância do princípio da isonomia, e, no caso do presente artigo, a violação ao “direito à maternidade”.

Não se discute o direito à maternidade e conseqüentemente o respectivo salário, mas sim as condições para que ele seja pago. Neste caso, a norma legal deve trazer os critérios para a sua concessão, conforme dispõe a Constituição, em seu art. 201, que a proteção à maternidade será atendida conforme a lei. E, sendo a regulamentação deste dispositivo a Lei 8.213/91, não há que se falar em inconstitucionalidade.

Como ponderou o Ministro Nunes Marques, “mesmo que o Tribunal declarasse inconstitucional a exigência prevista na Lei n. 9.876/1999, ela subsistiria no ordenamento jurídico mediante a alteração promovida pela Lei n. 13.846/2019”.

Neste contexto, temos um artigo alterado por uma lei posterior, ocorrendo a perda do objeto da discussão judicial e, ao ser ignorado, além de trazer uma insegurança jurídica, viola a própria determinação da corte que a julgou.

Isso porque é o entendimento do STF que dispositivo *sub judice*, sendo alterado posteriormente, perde o objeto. Assim, sendo este posicionamento do STF em julgamento ocorrido em novembro/2019, ou seja, apenas quatro anos anteriormente a decisão em discussão neste artigo, não se pode alegar “mudança de entendimento”, tanto pelo curto tempo entre as decisões, bem como por ocorrer o julgamento da ADI 2110, após a mudança da norma que alterou o dispositivo legal em discussão na referida ação.

O STF ao julgar a inconstitucionalidade do art. 25, III, inserido na Lei 8.213/91 pela Lei 9.876/99 na ADI 2110, quando o referido dispositivo já havia sido alterado por lei posterior, trouxe uma insegurança para o ordenamento jurídico. Leitão, Rocha Dias e Bruno da Silva, ao tratarem da Proteção Social Sustentável, assim definem a segurança jurídica:

A segurança jurídica, segundo a perspectiva sistemática, responde à necessidade de busca de unidade. Pela determinabilidade e previsibilidade que pretende instaurar, a segurança jurídica contribui para a afirmação do direito como sistema. Sem segurança jurídica, não há, pois, sistema jurídico²³.

O segurado deve buscar os seus direitos, não se discute isto, mas sim, até que ponto de fato o seu “direito” é realmente devido, até que ponto os julgamentos têm respeitado seus próprios entendimentos e o ordenamento jurídico.

A CF/88 determina ao legislador, no art. 201, que seja observado o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, bem como a lei definirá como será o atendimento neste sistema.

Assim, tendo a lei disciplinado a carência e, somente após vinte anos, uma decisão declara a inconstitucionalidade, pode abrir brechas, sem precedentes, para se discutir o suposto direito ao longo destes anos. Isso porque a decisão poderá ser questionada, haja vista que

²³ LEITÃO, André Studart; DIAS, Eduardo Rocha; SILVA, Alexandre Antonio Bruno da. Retratação, Progressão, Expansão e Retrocesso: O Caminho Hírido para um Sistema de Proteção Social Sustentável. Opinião Jurídica, v. 13, n. 17, ano XIII, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/issue/view/17/40>. Acesso em: 10 de jan. 2025.

estamos diante de uma decisão de inconstitucionalidade, na qual a lei se torna inválida desde a sua concepção e ainda, ser o julgamento contrário ao próprio entendimento do tribunal.

Os riscos com demandas judiciais não podem ser descartados, o que poderia acarretar não somente prejuízos ao sistema previdenciário, mas o afogamento do sistema judiciário. Ainda deve ser considerado o inquestionável desestímulo à contribuição por parte dos demais segurados, uma vez que bastam recolher uma única contribuição e a qualquer tempo da gestação, que poderá fazer jus ao salário-maternidade.

Cumpramos observar que o desequilíbrio para os cofres da previdência será imensurável, pois, o salário-maternidade deverá ser pago por quatro meses, quando pode ter ocorrido apenas uma contribuição, sendo notório a afronta ao art. 201 da CF/88 que determina o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

Se entendeu o STF ter ocorrido a inconstitucionalidade dos artigos 25, III e 26, VI da Lei nº 8.213/91, por violação ao princípio da isonomia, bem como em razão do art. 201, §1º que veda a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios, deixou de observar que a concessão de benefícios sem a devida contribuição, viola o princípio do equilíbrio financeiro, determinado na mesma norma constitucional, em seu *caput*.

Podemos analisar que a vedação imposta no §1º do art. 201, poderia ser suscitada em outros dispositivos da Lei de Benefícios, uma vez que existem diversos critérios e requisitos diferenciados para a concessão do benefício previdenciário, a citar, por exemplo, o benefício de pensão por morte. Entretanto, não há esta alegação, considerando a legislação que determina os critérios em razão da autorização constitucional para que a lei assim os defina.

Nesse contexto, podemos concluir que a decisão na ADI 2110, pode, sim, trazer um desequilíbrio financeiro ao sistema previdenciário. Assim, as decisões judiciais devem ter limites, uma vez que o legislador, ao definir a aplicabilidade de uma norma, analisa as suas consequências, para não haver o desequilíbrio quando de sua aplicação.

5. CONCLUSÃO

O presente artigo analisou o direito ao salário-maternidade, conforme disposto pela Lei 8.213/91, à luz da Constituição Federal de 1988, bem como as implicações da decisão da ADI 2110, que questionou a exigência de carência para a concessão do benefício às seguradas contribuintes individuais e seguradas especiais. Através da análise do contexto jurídico, foi possível observar que a Constituição de 1988, ao introduzir o princípio da isonomia, visou garantir direitos iguais para todas as trabalhadoras, incluindo a licença maternidade. No

entanto, a imposição de carência, conforme definida na Lei nº 9.876/99, gerou controvérsias quanto à aplicação desses direitos de maneira desigual.

A decisão do STF, ao reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 25, III da Lei 8.213/91, que exigia carência para as seguradas contribuintes individuais, especiais e facultativas traz um cenário que, embora atenda ao princípio da isonomia, levanta preocupações quanto à sustentabilidade financeira do sistema previdenciário. O voto do Ministro Nunes Marques destaca, com base em precedentes da Corte, que a revogação de um dispositivo legal pode implicar a perda de objeto de uma ação direta de inconstitucionalidade. Além disso, a alteração da norma pela Lei nº 13.846/2019 reflete uma mudança substancial, o que torna a decisão da ADI 2110 discutível à luz das novas disposições legais.

A concessão do benefício sem a devida contribuição pode causar um desequilíbrio financeiro no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), comprometendo a sua sustentabilidade a longo prazo. A previdência social, sendo um sistema contributivo, precisa de recursos constantes para garantir o pagamento dos benefícios. A ausência de carência para as seguradas que não contribuem de forma regular pode resultar em um aumento nas demandas judiciais, com risco de esgotamento do orçamento destinado ao pagamento dos benefícios.

É necessário que a legislação previdenciária encontre um equilíbrio entre os direitos das seguradas e a necessidade de preservação da saúde financeira do sistema. A decisão do STF, ao declarar a inconstitucionalidade da exigência de carência, embora fundamentada no princípio da isonomia, pode gerar consequências sérias para a sustentabilidade da previdência social e para os futuros segurados.

Por fim, é essencial que qualquer modificação legislativa ou entendimento judicial, leve em consideração o impacto financeiro e atuarial do sistema previdenciário, para que os direitos dos segurados sejam efetivos, mas sem comprometer a viabilidade do regime para os beneficiários futuros.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 09 de jan. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019*. Altera a previdência social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 09 de jan. 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.212, de 24 de jul. de 1991*. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm. Acesso em: 10 de jan. de 2025.

BRASIL. *Lei nº 8.213, de 24 de jul. de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 10 de jan. de 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.876 de 26 de nov. de 1999*. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9876.htm. Acesso em: 10 de jan. de 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.846 de 18 de jun. de 2019*. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade; altera as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.783, de 28 de junho de 1989, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113846.htm. Acesso em: 10 de jan. de 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 2110*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15367261284&text=.pdf>. Acesso em: 08 de jan. 2025.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de Direito do Trabalho*. 12. ed. São Paulo: LTr, 2013.

LEITÃO, André Studart; DIAS, Eduardo Rocha; SILVA, Alexandre Antonio Bruno da. Retratação, Progressão, Expansão e Retrocesso: O Caminho Hígido para um Sistema de Proteção Social Sustentável. *Opinião Jurídica*, v. 13, n. 17, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniojuridica/issue/view/17/40>. Acesso em: 10 de jan. 2025.

MARTINS, Flávio. *Curso de Direito Constitucional*. 4. Ed. São Paulo: Saraiva Educação.2020.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Seguridade Social Como Direito Fundamental Material*. Curitiba: Juruá, 2009.

OS DESAFIOS DA SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL DIANTE DO ENVELHECIMENTO POPULACIONAL E DAS REFORMAS LEGISLATIVAS

The challenges of social security sustainability in brazil in the face of population aging and legislative reforms

Giovanna Creazzo de Aquino Lopes¹

Neile Batista de Mesquita²

DOI: <https://doi.org/10.62140/GLNM572025>

RESUMO

O presente trabalho aborda os desafios relacionados à sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro, considerando as pressões demográficas causadas pelo envelhecimento populacional e as mudanças nas regras de aposentadoria trazidas pela Reforma Previdenciária de 2019 (Emenda Constitucional nº 103). Dessa forma, este estudo tem o objetivo geral de analisar os desafios e as perspectivas para a sustentabilidade da previdência social no Brasil, considerando o impacto do envelhecimento populacional, as transformações econômicas e sociais, e as mudanças introduzidas pela reforma previdenciária de 2019. A metodologia empregada neste estudo segue o método dedutivo, com abordagem qualitativa baseada em revisão bibliográfica. Foram analisados artigos científicos, livros e documentos relevantes, priorizando a compreensão dos desafios e perspectivas do ensino jurídico superior, utilizando fontes obtidas em plataformas como Google Acadêmico para fundamentar as discussões e reflexões. Os resultados indicaram que a Reforma Previdenciária de 2019 trouxe mudanças significativas, como a introdução da idade mínima para aposentadoria, regras de transição e alíquotas progressivas de contribuição, as quais visam reduzir os déficits financeiros. Contudo, o aumento contínuo da expectativa de vida, aliado à redução das taxas de natalidade, tem ampliado a proporção de idosos em relação à população economicamente ativa, elevando os custos previdenciários e pressionando o sistema de saúde. Conclui-se que, enquanto o envelhecimento populacional é uma conquista da humanidade, também representa um desafio significativo para a previdência social no Brasil. A sustentabilidade do sistema exige ajustes nas regras atuais, bem como uma abordagem integrada, que inclua educação previdenciária, inovação tecnológica e maior eficiência na gestão dos recursos. Dessa forma, será possível garantir a proteção social prevista na Constituição de 1988, sem comprometer a estabilidade fiscal.

Palavras-chave: Reforma previdenciária. Seguridade social. Envelhecimento populacional. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This study addresses the challenges related to the sustainability of the Brazilian social security system, considering the demographic pressures caused by population aging and the changes in retirement rules introduced by the 2019 Pension Reform (Constitutional Amendment No. 103). Thus, the general objective of this study is to analyze the challenges and prospects for the sustainability of social security in Brazil, considering the impact of

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro do Grupo de Pesquisa/CNPq “O sistema de seguridade social”. E-mail: giovanna.creazzo@gmail.com. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/5977162341277959>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3912-6539>.

² Mestranda em Direito pelo Centro Universitário Christus (Unichristus). Especialista em Direito Previdenciário – Centro Universitário UNINOVAFAPI - PI. Bacharel em Direito pela Faculdade Maurício de Nassau - PB. Bacharel em Pedagogia – Universidade Estadual Vale do Acaraú. E-mail: neile.mesquita@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6647611978855676>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-5074-4601>

population aging, economic and social transformations, and the changes introduced by the 2019 pension reform. The methodology employed in this study follows the deductive method, with a qualitative approach based on bibliographic review. Scientific articles, books, and relevant documents were analyzed, prioritizing the understanding of the challenges and prospects of higher legal education, using sources obtained from platforms such as Google Scholar to support discussions and reflections. The results indicated that the 2019 Pension Reform brought significant changes, such as the introduction of a minimum retirement age, transitional rules, and progressive contribution rates aimed at reducing financial deficits. However, the continuous increase in life expectancy, combined with declining birth rates, has raised the proportion of elderly people relative to the economically active population, increasing social security costs and putting pressure on the healthcare system. It is concluded that while population aging is a milestone for humanity, it also represents a significant challenge for Brazil's social security system. The sustainability of the system requires adjustments to current rules, as well as an integrated approach that includes pension education, technological innovation, and greater efficiency in resource management. This would ensure the social protection provided for in the 1988 Constitution without compromising fiscal stability.

Keywords: Pension reform. Social security. Population aging. Public policies.

1. INTRODUÇÃO

Desde os primórdios das civilizações, os seres humanos viveram em comunidades, desenvolvendo relações sociais e econômicas. Com o tempo, essas relações evoluíram para as primeiras formas de emprego e trabalho remunerado. Contudo, essas atividades frequentemente ocorreram em condições de exploração, sem qualquer tipo de proteção para os trabalhadores que dependiam de sua força de trabalho para sobreviver (Guedes Filho et al., 2023).

Com o passar dos anos, o descontentamento com essas condições levou ao surgimento de manifestações por parte dos trabalhadores, que reivindicavam melhores condições de trabalho e formas de garantir sua subsistência. Foi nesse contexto que começaram a surgir as primeiras preocupações com a proteção previdenciária, focada em assegurar amparo em situações adversas, como incapacidade para o trabalho, doença ou outras situações imprevistas que impossibilitassem o sustento familiar (Oliveira, 2024).

Dessa forma, nasceu a previdência social, um sistema de proteção criado para garantir segurança econômica e financeira em momentos de vulnerabilidade, como aposentadoria, invalidez, desemprego ou doença. A previdência tornou-se um pilar essencial dos sistemas de seguridade social em muitos países, oferecendo benefícios regulares ou assistência financeira para aqueles que enfrentam dificuldades (Oliveira, 2024).

Apesar de sua grande importância para a sociedade, a previdência social enfrenta desafios relacionados ao seu financiamento. O principal deles é o envelhecimento populacional. Com o avanço da ciência e o aumento da expectativa de vida, aliado à redução das taxas de fecundidade, a população está envelhecendo em um ritmo acelerado. Embora o

aumento da longevidade seja uma conquista para a humanidade, ele apresenta desafios para o sistema previdenciário.

O crescimento da população idosa sobrecarrega o sistema previdenciário, pois aumenta o número de beneficiários que recebem pagamentos por períodos mais longos. Paralelamente, a redução da população jovem, que é responsável por contribuir para o financiamento do sistema, agrava o desequilíbrio. Com menos pessoas contribuindo e mais pessoas recebendo benefícios, o sistema previdenciário brasileiro enfrenta uma pressão crescente, dificultando sua sustentabilidade a longo prazo.

Dessa forma, este estudo tem o objetivo geral de analisar os desafios e as perspectivas para a sustentabilidade da previdência social no Brasil, considerando o impacto do envelhecimento populacional, as transformações econômicas e sociais, e as mudanças introduzidas pela reforma previdenciária de 2019. Para o alcance do objetivo geral, foram elencados os seguintes objetivos específicos: Identificar os principais fatores que comprometem a sustentabilidade da previdência social, como o aumento da expectativa de vida, a redução das taxas de natalidade e as mudanças demográficas; discorrer sobre os impactos das alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, nas regras de aposentadorias, pensões e contribuições previdenciárias; e discutir estratégias que possam contribuir para a sustentabilidade do sistema previdenciário, promovendo equilíbrio fiscal e proteção social.

A metodologia deste estudo segue um método dedutivo, com abordagem predominantemente qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica. A pesquisa se concentra na análise de materiais teóricos e empíricos, priorizando a compreensão e interpretação dos desafios e perspectivas relacionadas aos desafios da sustentabilidade da previdência social no Brasil diante do envelhecimento populacional e das reformas legislativas recentes. Os materiais utilizados incluem artigos científicos, livros e documentos relevantes obtidos em plataformas como Google Acadêmico, com o objetivo de garantir uma base sólida e atualizada para o desenvolvimento das discussões e reflexões propostas neste trabalho.

2. PREVIDÊNCIA SOCIAL

O sistema previdenciário brasileiro passou por uma significativa evolução desde sua origem, como resultado de intensas lutas políticas, especialmente durante o período da redemocratização. Seguindo o padrão observado em diversos países da América Latina, as primeiras iniciativas previdenciárias no Brasil surgiram no final do século XIX, direcionadas

principalmente a militares e servidores públicos civis federais. Nesse período, o sistema era não contributivo, conforme destacado por Oliveira e Beltrão (2000) e Nolasco (2012).

Ainda no final do século XIX, começaram a ser estabelecidas as primeiras regras para concessão de pensões por morte. Um exemplo notável é a criação da Caixa de Socorros durante o período imperial, destinada a beneficiar trabalhadores e familiares vinculados às estradas de ferro do Estado (Tafner; Botelho; Erbisti, 2015).

O marco legal que deu início ao sistema previdenciário brasileiro para trabalhadores do setor privado foi a Lei Eloy Chaves, de 1923. Essa lei criou as primeiras caixas de aposentadorias e pensões voltadas para os trabalhadores ferroviários, cobrindo uma parcela restrita da força de trabalho e seus dependentes. Após a promulgação dessa lei, diversas caixas de aposentadoria foram instituídas, beneficiando categorias específicas, como portuários, mineradores e servidores públicos.

Essas caixas de aposentadoria operavam sob um regime de capitalização e tinham a vinculação por empresas. Elas definiam tanto as formas de custeio da previdência de cada categoria quanto os benefícios que seriam concedidos aos trabalhadores e seus familiares (Oliveira e Beltrão, 2000; Camarano, 2002; Nolasco, 2012). Essa estrutura representou o embrião do sistema previdenciário que conhecemos hoje, consolidando as bases para sua expansão ao longo do século XX.

A previdência social é um sistema de proteção destinado a garantir condições básicas de sustento às pessoas, baseado em contribuições obrigatórias de toda a sociedade e de seus participantes. Seu objetivo principal é assegurar recursos para os indivíduos em momentos em que não conseguem obtê-los por meio do trabalho, seja em razão de maternidade, nascimento, incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte (Oliveira; Teixeira, 1989).

Nesse contexto, a previdência social é entendida como um mecanismo técnico de proteção, que funciona por meio de contribuições compulsórias. Tal sistema busca oferecer suporte financeiro aos segurados em situações de vulnerabilidade, promovendo a subsistência em circunstâncias onde o trabalho não é viável ou suficiente. A abrangência do sistema inclui eventos como doenças, invalidez, maternidade, desemprego, velhice e até a morte, entre outros (Oliveira; Teixeira, 1989).

Conforme Leite (1983), a previdência social pode ser conceituada como um serviço público estruturado na forma de um seguro social, com a finalidade de proteger trabalhadores diante de riscos e contingências previstos em lei. O modelo é financiado por contribuições dos próprios segurados, de empresas e, em muitos países, do Estado. Os benefícios

concedidos visam substituir ou complementar a remuneração dos trabalhadores em momentos de necessidade, garantindo condições mínimas para o sustento. Portanto, a previdência social atua na proteção econômica dos indivíduos, funcionando como um instrumento para reforçar ou substituir a renda dos trabalhadores em fases da vida que exigem suporte financeiro adicional.

Leite (1983) discorre que:

Até recentemente, 'previdência social' tinha entre nós acepção mais ampla, abrangendo também a assistência social e outros serviços. Em 1974, porém, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social, 'previdência' voltou ao seu significado básico de seguro, pelo menos nos documentos oficiais e trabalhos técnicos (Leite, 1983).

A Constituição Federal de 1988 encerrou a discussão ao estabelecer, no artigo 194, que a previdência social é uma das iniciativas do poder público, integrando-se à assistência social e à saúde dentro de um conceito mais amplo denominado Seguridade Social. Já no artigo 201, foi claramente definido que a previdência será destinada exclusivamente a:

I - Cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; II - Proteção à maternidade, especialmente à gestante; III - Proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV - Salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; e V - Pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes.

Assim, a previdência social é reconhecida como uma política pública que tem como finalidade garantir proteção ao trabalhador e às pessoas que dele dependem economicamente, oferecendo serviços ou benefícios em caso de ocorrência de situações sociais imprevistas.

3. SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

Inspirada no modelo do Estado de Bem-Estar Social, a atual Constituição Federal, promulgada em 1988, trouxe inovações significativas, incluindo um capítulo exclusivo dedicado à Seguridade Social (artigos 194 a 204). Tais dispositivos foram organizados em três pilares principais: assistência social, previdência social e saúde. O financiamento da Seguridade Social passou a ser estabelecido com base nas contribuições sociais de empregadores e nas receitas provenientes de concursos de prognósticos. Com as emendas constitucionais posteriores, o custeio foi detalhado de forma mais precisa, em conformidade com o disposto no artigo 195:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - Do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) c) o lucro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) II - Do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) III - sobre a receita de concursos de prognósticos. IV - Do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (BRASIL, 1988).

O texto da Constituição Federal atual representa o ponto culminante da evolução do sistema de proteção social no Brasil. Ele estabelece os fundamentos de um sistema abrangente de seguridade social, indo além da previdência para incluir princípios gerais, direitos subjetivos, normas programáticas e disposições sobre o financiamento desse sistema, entre outras determinações (Gonçalves, 2009).

Eventos importantes marcaram a história da seguridade social no Brasil, como a criação da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e o Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990, que resultaram na fundação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Essa autarquia federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social, surgiu da fusão do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) (Gonçalves, 2009).

O INSS é responsável pela concessão de benefícios e serviços da previdência social aos segurados e seus dependentes. Antes da criação da Super Receita, também era responsável pela administração e fiscalização das contribuições previdenciárias. Já o atendimento médico-hospitalar passou a ser garantido pelo Sistema Único de Saúde (SUS), com a promulgação da Lei nº 8.080/90.

Em 1991, com base no artigo 59 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, entrou em vigor a Lei nº 8.212, que trata do plano de financiamento da seguridade social, e a Lei nº 8.213, que regula os benefícios previdenciários. Essas leis foram posteriormente regulamentadas por diversas edições de decretos, sendo, atualmente, pelo Decreto nº 3.048 de 1999.

A regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à previdência foi formalizada pelas Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 1991. A primeira, conhecida como Lei

Orgânica da Seguridade Social, estabelece o plano de custeio, enquanto a segunda define o plano de benefícios. O artigo 3º da Lei nº 8.212/1991 descreve a finalidade da previdência social como sendo "assegurar aos seus beneficiários os meios indispensáveis de subsistência em casos de incapacidade, idade avançada, desemprego involuntário, encargos familiares, reclusão ou morte de quem dependiam economicamente" (Teixeira, 2006).

O Decreto nº 611, de 21 de julho de 1992, revisou o Regulamento de Benefícios da Previdência Social, substituindo o anterior, previsto pelo Decreto nº 357 de 1991. Da mesma forma, o Decreto nº 612, também de 21 de julho de 1992, alterou o Regulamento de Organização e Custeio da Seguridade Social, revogando o Decreto nº 356 de 1991. Atualmente tanto a Lei de Custeio, quanto a de Benefícios são regulamentadas pelo Decreto nº 3.048 de 1999.

Desde sua implementação, o sistema previdenciário definido pela Constituição de 1988 passou por importantes mudanças, sendo as principais aquelas introduzidas pelas ECs nº 20/98, nº 41/2003 e a nº 103/2019.

É relevante destacar que o Código Penal foi alterado pela Lei nº 9.983, de 2000, que incluiu crimes previdenciários em seus dispositivos. O artigo 337-A passou a tratar da sonegação de contribuição previdenciária, enquanto o artigo 168-A abordou a apropriação indébita previdenciária, reforçando o rigor na fiscalização e na responsabilização por práticas ilegais relacionadas à previdência social (Brasil, 2005).

No mesmo ano, a Lei nº 10.035, que integra a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), trouxe mudanças importantes (Brasil, 2005). Ela estabeleceu diretrizes para a realização das contribuições previdenciárias por meio da Justiça do Trabalho, facilitando o cumprimento das obrigações previdenciárias e ampliando o alcance do sistema de seguridade social (Brasil, 2000).

As mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 na área da Previdência Social representaram um marco significativo. Essas alterações ampliaram a proteção normativa, fortaleceram os direitos dos beneficiários e consolidaram os direitos humanos sociais fundamentais. A Constituição de 1988 é considerada um ponto de referência para a garantia do direito à previdência, refletindo o ápice dessa evolução normativa (Brasil, 1988).

Além disso, de acordo com Nakahodo e Savóia (2007), a Emenda Constitucional de 1998 trouxe mudanças estruturais importantes no Regime Geral de Previdência Social. Entre as principais alterações, destacam-se o maior rigor para a concessão da aposentadoria, a exigência de um período mínimo de contribuição, bem como a possibilidade de a legislação infraconstitucional introduzir o fator previdenciário, que ajusta os benefícios de acordo com

critérios atuariais. Também deve ser destacada a eliminação da aposentadoria proporcional para os dois regimes previdenciários, restringindo a possibilidade de antecipação da aposentadoria. As referidas alterações visaram adequar o sistema previdenciário às demandas de sustentabilidade e equilíbrio financeiro.

Martinez (2022) define a Previdência Social como uma técnica de proteção social que tem como objetivo garantir os meios essenciais para a subsistência do indivíduo, especialmente em situações em que este não pode obtê-los por conta própria ou quando não é adequado que o faça por meio do trabalho. Entre essas situações estão a maternidade, o nascimento, a incapacidade, a invalidez, o desemprego, a prisão, a idade avançada, o tempo de serviço e a morte. Assim, esse sistema é sustentado por contribuições obrigatórias provenientes tanto da sociedade quanto dos participantes (Martinez, 2022).

Ao longo da história, diversos teóricos discutiram os direitos humanos como indispensáveis para a sobrevivência e dignidade das pessoas. Tais direitos, considerados essenciais, foram fundamentais para o avanço do ordenamento jurídico e para a garantia de condições dignas de vida, como o direito à liberdade, à igualdade e à vida. Assim, eles representam um marco no reconhecimento de garantias básicas que asseguram melhores condições de existência para todos.

Muitos países incorporaram em suas legislações os principais pactos internacionais sobre direitos humanos, mesmo quando tais normas não eram positivadas diretamente em suas constituições. No âmbito da Previdência Social, é imprescindível mencionar o artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que assegura o seguinte:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida adequado para si e sua família, garantindo saúde, bem-estar, alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais essenciais. Além disso, assegura proteção contra desemprego, invalidez, doença, viuvez, velhice ou outras circunstâncias que comprometam sua subsistência.

A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais, garantindo que todas as crianças, independentemente de sua origem, recebam a mesma proteção social.

De forma semelhante, o artigo XVI da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, proclamada em 1948, reafirma o direito à proteção social, afirmando: "Toda pessoa tem direito à previdência social, para ser protegida contra as consequências do desemprego, da velhice e da incapacidade, seja física ou mental, que a impossibilitem de obter meios de subsistência por causas alheias à sua vontade" (Brasil, 1948).

No contexto das convenções internacionais, a Seguridade Social é vista como um conjunto de medidas integradas, desenvolvidas pela esfera pública em colaboração com a

sociedade. Essas medidas abrangem ações nas áreas de saúde, assistência social e previdência, sendo reconhecidas como direitos fundamentais que garantem a proteção do indivíduo. Tais direitos podem ser exigidos e aplicados a qualquer momento, assegurando uma vida digna para todos.

No Brasil, a Previdência Social está ligada ao princípio da dignidade humana e está consagrada na Constituição de 1988 como um direito fundamental. Classificada como um direito social de segunda geração, a Previdência é importante ao proteger seus beneficiários em situações de doença, invalidez e velhice. Fundamentada na ideia de democracia, a Constituição de 1988 fortalece a proteção aos direitos humanos, buscando promover justiça social e prevenir conflitos.

4. DESAFIOS DA SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

É evidente que a expectativa de vida tem apresentado um aumento contínuo ao longo dos anos. Essa tendência gera questionamentos sobre os motivos que levam a esse crescimento. Contudo, não há um único fator responsável; trata-se de um conjunto de elementos que contribuem para essa elevação, destacando-se a evolução da medicina e as melhorias nas condições sociais (Nakahodo; Savóia, 2007).

Segundo Camargos e Gonzaga (2015), a tecnologia voltada para a saúde é um dos principais fatores que têm permitido às pessoas viverem mais. Avanços médicos possibilitaram o combate e, em alguns casos, a erradicação de diversas doenças. Um exemplo marcante é o uso de antibióticos, que só começou na década de 1940, revolucionando o tratamento de infecções. Além disso, o desenvolvimento de equipamentos médicos modernos têm aprimorado a capacidade de diagnóstico, tornando-o mais preciso e eficiente.

As condições sociais também são importantes no processo de aumento da expectativa de vida. Regiões com melhores índices de saneamento básico, níveis elevados de educação, baixa poluição e menores taxas de violência tendem a ter populações mais longevas. Esses fatores criam um ambiente mais propício à saúde e ao bem-estar, refletindo diretamente na longevidade das pessoas (Nasri, 2008).

O aumento da expectativa de vida é, sem dúvida, uma conquista para a humanidade, resultante de avanços científicos e tecnológicos. Contudo, esse cenário também apresenta desafios, especialmente para o sistema previdenciário brasileiro. Com o crescimento da população idosa, a previdência enfrenta o desafio de pagar mais benefícios por períodos mais longos, o que pressiona suas finanças (Camargos; Gonzaga, 2015).

De acordo com Camarano (2011), "em 1940, a população idosa representava 4,1% da população total brasileira e, em 2010, 10,8%". Por outro lado, houve uma redução na proporção da população jovem, especialmente daqueles com menos de 20 anos. Essa tendência continuará se acentuando nas próximas décadas, afetando outros grupos etários.

O aumento da expectativa de vida, aliado à redução das taxas de natalidade, resulta em uma proporção crescente de idosos em relação à população economicamente ativa. Dessa forma, isso intensifica a pressão sobre os sistemas previdenciários, já que há menos trabalhadores contribuindo para sustentar um número cada vez maior de aposentados (Camarano, 2011).

O envelhecimento populacional é um fenômeno causado por dois principais fatores. O primeiro é a redução da taxa de fecundidade, ou seja, o número médio de filhos que as mulheres têm ao longo da vida. Na década de 1950, essa média ultrapassava seis filhos por mulher, enquanto atualmente está em torno de 1,62 filhos por mulher (Camarano, 2011).

O segundo fator é o aumento da expectativa de vida, que representa o tempo médio de vida de uma pessoa. Em 1960, um brasileiro nascido naquela época tinha uma expectativa de vida de apenas 48 anos. Em 2010, esse número subiu para 73,4 anos, e, no censo de 2022, alcançou 77 anos (Camarano, 2011).

De acordo com projeções do IBGE, a população brasileira continuará crescendo até 2047, quando deverá atingir 233,2 milhões de habitantes. A partir daí, espera-se uma redução gradual, com a população total estimada em 228,3 milhões em 2060. Durante esse período, a proporção de pessoas com 65 anos ou mais deverá triplicar, alcançando cerca de 58,2 milhões de idosos em 2060, o que representará 25,5% da população brasileira. Essas projeções variam ligeiramente, dependendo das taxas de fertilidade e migração, podendo chegar a uma população entre 233 e 235 milhões até 2050 (IBGE, 2008).

Para Guimarães e Andrade (2020), o aumento da população idosa também traz desafios significativos, especialmente em relação aos custos com saúde. Pessoas mais velhas geralmente necessitam de mais cuidados médicos, o que implica maiores despesas com consultas, tratamentos, internações e medicamentos. Assim, isso exerce pressão sobre os sistemas de saúde, levando a desafios como filas de espera mais longas, escassez de profissionais de saúde e dificuldades em garantir acesso universal a serviços de qualidade.

Outro aspecto relevante é o impacto da longevidade nos sistemas de previdência. À medida que as pessoas vivem mais tempo, o período em que recebem benefícios previdenciários aumenta. Nesse contexto, isso exige que os sistemas previdenciários ofereçam

suporte financeiro por prazos mais longos, gerando custos elevados e desafios administrativos para manter a sustentabilidade desses programas (Teixeira, 2018).

A reforma previdenciária de 2019, implementada no Brasil por meio da Emenda Constitucional nº 103, promulgada em 12 de novembro de 2019, trouxe significativas alterações nas regras de aposentadorias e pensões. Considerada uma das mais relevantes e polêmicas reformas previdenciárias das últimas décadas, seu principal objetivo foi adaptar o sistema previdenciário aos desafios impostos pelo envelhecimento populacional e assegurar sua sustentabilidade fiscal no longo prazo (Martínez, 2022).

Uma das mudanças mais notáveis foi a fixação de uma idade mínima para aposentadoria, estabelecida em 65 anos para homens e 62 anos para mulheres. Além disso, a reforma introduziu regras de transição para os trabalhadores que estavam próximos de se aposentar na época de sua implementação, visando facilitar a adaptação ao novo regime. Essas regras incluíram diferentes modalidades, como o sistema de pontos, a idade progressiva, o pedágio de 50% e 100%, além de critérios específicos para aposentadorias especiais, servidores públicos, professores, policiais federais, rodoviários, agentes penitenciários e parlamentares (Martínez, 2022; Costanzi; Santos, 2022).

Outra alteração significativa foi na concessão de pensões por morte, que passaram a seguir critérios menos generosos em alguns casos. As alíquotas de contribuição previdenciária também foram modificadas, adotando um modelo progressivo conforme a faixa de renda, entre outras mudanças (Gepp, 2009).

Assim, a reforma de 2019 trouxe transformações profundas para trabalhadores de diferentes setores e faixas etárias, com o objetivo de enfrentar os desequilíbrios fiscais e garantir a viabilidade do sistema previdenciário diante de pressões demográficas e econômicas. Ela foi motivada por uma combinação de fatores, como o envelhecimento da população, os desequilíbrios financeiros do sistema, as limitações orçamentárias e a necessidade de tornar o modelo mais justo e sustentável.

Por fim, enquanto o envelhecimento populacional representa um avanço importante para a sociedade, ele também desafia o sistema de previdência social. Caso não seja bem gerido, pode comprometer a capacidade da previdência de cumprir sua função constitucional de proteção social. Assim, a reforma previdenciária de 2019 surge como uma tentativa de equilibrar as demandas sociais e os recursos disponíveis, garantindo a estabilidade do sistema no futuro.

5. CONCLUSÃO

Este estudo analisa os desafios da sustentabilidade da previdência social no Brasil, considerando o envelhecimento populacional, as mudanças demográficas e econômicas, e as reformas legislativas recentes, especialmente a Emenda Constitucional nº 103, de 2019. A partir das discussões realizadas, foi possível compreender que o sistema previdenciário brasileiro enfrenta uma crise estrutural, impulsionada pela transição demográfica, que apresenta um aumento significativo na expectativa de vida e uma redução contínua nas taxas de natalidade.

A análise mostrou que, enquanto o envelhecimento populacional é uma conquista significativa da humanidade, ele também representa um dos maiores desafios para o sistema previdenciário. O aumento da população idosa, aliado à redução da base de contribuintes, gera uma pressão crescente sobre as finanças públicas, exigindo do sistema maior capacidade de adaptação para garantir a continuidade de seus benefícios.

As mudanças introduzidas pela reforma de 2019 visaram mitigar esses impactos, por meio de ajustes nas regras de aposentadoria, estabelecimento de idade mínima, novos critérios para concessão de benefícios e a adoção de alíquotas progressivas. No entanto, apesar dessas medidas, os desafios persistem, especialmente devido às desigualdades regionais e às dificuldades enfrentadas por trabalhadores informais e de baixa renda, que têm menor capacidade de contribuir para o sistema.

Além disso, a sustentabilidade do sistema previdenciário requer não apenas ajustes normativos, mas também uma ampla reforma social e econômica. Investimentos em políticas públicas voltadas para a geração de emprego, a formalização do mercado de trabalho, a melhoria das condições de saúde e educação, e o incentivo à previdência complementar são fundamentais para garantir a viabilidade do sistema a longo prazo.

Por fim, este trabalho reforça a importância de um debate contínuo e inclusivo sobre o futuro da previdência social no Brasil. É necessário equilibrar a proteção social e a sustentabilidade fiscal, assegurando que o sistema previdenciário cumpra seu papel constitucional de garantir dignidade e segurança aos cidadãos em situações de vulnerabilidade. Assim, a previdência social deve continuar sendo um pilar do Estado de bem-estar social, adaptando-se às novas demandas e desafios de uma sociedade em constante transformação.

REFERÊNCIAS

- CAMARANO, A. A. *Brazilian population ageing: differences in well-being by rural and urban areas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2002.
- CAMARGOS, Mirela Castro Santos; GONZAGA, Marcos Roberto. Viver mais e melhor? Estimativas de expectativa de vida saudável para a população brasileira. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 31, 2015.
- CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 12. Ed. rev. e atual. Conforme a legislação em vigor até Janeiro/2010. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.
- COSTANZI, Rogério Nagamine; SANTOS, Carolina Fernandes dos. Análise dos impactos da reforma de 2019 sobre as idades de aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social. *Informe de Previdência Social*, v. 34, n. 8, 2022.
- GEPP, John Neville. *A pensão por morte no regime geral da previdência social e o ordenamento jurídico comparado*. 2009.
- GONÇALVES, Ionas Deda. *Direito Previdenciário*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- GUEDES FILHO, Francisco Adriano Marques *et al.* *Os desafios da sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro*. 2023.
- GUIMARÃES, Raphael Mendonça; ANDRADE, Flavia Cristina Drumond. Expectativa de vida com e sem multimorbidade entre idosos brasileiros: Pesquisa Nacional de Saúde 2013. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 37, 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Projeção da população do Brasil por idade e sexo 1980 – 2050*. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/. Acesso em: 14 dez. 2024.
- LEITE, Celso Barroso. *Um século de previdência social: balanço e perspectivas no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Princípios de direito previdenciário*. LTr Editora, 2022.
- NAKAHODO, Sidney Nakao; SAVÓIA, José Roberto. *A Reforma da Previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula*. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/48Fr7JDmLz3j4sHwHnn9c5H/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 dez. 2024.
- NASRI, Fabio. *O envelhecimento populacional no Brasil*. Einstein, v. 6, n. Supl 1, 2008.
- NOLASCO, L. *Evolução histórica da previdência social no Brasil e no mundo*. Revista Âmbito Jurídico, ano 18, n. 98, 2012.
- OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. *The Brazilian social security system*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 775).

OLIVEIRA, Jaime A.; TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. *Previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. In: (IM) *Previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. 1989.

OLIVEIRA, Samuel Sousa de. *Estrutura e sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro*. 2024.

TAFNER, P.; BOTELHO, C.; ERBISTI, R. (Org.). *Reforma da Previdência – a visita da velha senhora*. Brasília: Gestão Pública, 2015.

TEIXEIRA, Andrea de Paula. *Política de Previdência Social* in REZENDE, Ilma. CAVALCANTI, Ludmila Fontenele. *Serviço Social e Políticas Públicas*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

TEIXEIRA, Solange Maria. O Envelhecimento e as Reformas no Sistema de Seguridade Social no Brasil Contemporâneo/ Aging and Reforms in the Social Security System in Contemporary Brazil. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 17, n. 1, 2018.

VARTANIAN, RAFFY et al. Fatores que Comprometeram a Sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social Brasileiro. *Revista Brasileira de Previdência*, v. 10, n. 2, 2019.

SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL DO SÉCULO XXI

Sustainability of social security in brazil in the 21st century

Franklin Arthur Martinz Filho¹

André Studart Leitão²

Filipe Ticiano de Albuquerque Lobo³

DOI: <https://doi.org/10.62140/FFALFL712025>

RESUMO

O Brasil adota o modelo previdenciário contributivo de repartição, em que os contribuintes financiam os benefícios previdenciários dos beneficiários contemporâneos. A adoção desse modelo torna necessárias periodicamente reformas e adequações, em virtude das mudanças sociais, econômicas e demográficas. Uma das principais dificuldades decorrentes dessas alterações sociais consiste na redução da base de contribuintes, o que torna cada vez maior o déficit do sistema previdenciário brasileiro. Pretende-se relacionar as principais causas de redução da base de contribuintes da Previdência Social e investigar as possibilidades de reformas visando a sua sustentabilidade de forma duradoura.

Palavras-chave: Previdência Social no Brasil; Redução da Base de Contribuintes; Déficit; Reformas Previdenciárias; Capitalização.

ABSTRACT

Brazil adopts the contributory pay-as-you-go pension model, in which taxpayers finance the pension benefits of contemporary beneficiaries. The adoption of this model periodically requires reforms and adjustments, due to social, economic and demographic changes. One of the main difficulties arising from these social changes is the

¹ Mestrando em Direito pelo Programa de Mestrado Acadêmico em Direito do Centro Universitário Christus – Unichristus. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Especialista em Direito Público pela Universidade Católica Dom Bosco – UCDB. Procurador do Estado do Amazonas. Advogado. Advogado. E-mail: famartinz@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1236703274017612>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-0914-0540>.

² Doutor e Mestre em Direito (PUC-SP). Pós-doutor em Direito (Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade de Fortaleza e Mediterranea International Centre for Human Rights Research). Professor no Programa de Pós-Graduação em Direito da Unichristus. Professor no curso de graduação em Direito da FBU. Procurador Federal. Coordenador do Grupo de Pesquisa/CNPq “O sistema de seguridade social”. E-mail: andrestudart@gmail.com. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8110407668631447>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9681-943X>

³ Mestrando em Direito pelo Programa de Mestrado Acadêmico em Direito do Centro Universitário Christus – Unichristus. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Christus – Unichristus. Contador pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Especialista em Direito e Planejamento Tributário pela UNIFOR – Universidade de Fortaleza. Advogado e Contador. Advogado. E-mail: filipe@filipelobo.com.br. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3207026921792123>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-5963-1928>.

reduction in the taxpayer base, which makes the deficit in the Brazilian social security system increasingly larger. The aim is to list the main causes of reduction in the Social Security contributor base and investigate the possibilities of reforms aimed at its lasting sustainability.

Keywords: Social Security in Brazil; Reduction of the Taxpayer Base; Deficit; Pension Reforms; Capitalization.

1. INTRODUÇÃO

A Previdência Social brasileira, no formato contributivo hoje existente, foi criada fundamentada em uma ampla base demográfica, em um contexto de altas taxas de natalidade e base da pirâmide etária muito ampla, o que garantia um grande contingente de contribuintes para número bem mais reduzido de beneficiários – em que pese cada contribuinte ser um potencial beneficiário. Nesse contexto, o contribuinte paga suas contribuições para custear os benefícios previdenciários contemporâneos ao recolhimento.

Entretanto, a sociedade não é estanque nem imutável, em virtude de diversos fatores, impulsionados pela evolução tecnológica, que impacta a mudança de hábitos, preferências e até mesmo necessidades. Assim, o outrora “Brasil, o país do futuro”, cuja expectativa era de grande melhoria de aspectos econômicos, sociais e financeiros de sua população, a serem alavancados pelo pleno emprego, assim como ocorrera em todas as nações desenvolvidas, a cada década foi se distanciando desse anseio, por diversos fatores.

Dentre esses fatores, destacam-se: (1) o achatamento da base da pirâmide etária e o alargamento do topo; (2) a difícil mobilidade entre classes sociais, especificamente a ascensão; (3) a complexidade da legislação (trabalhista, previdenciária e tributária), a qual comumente serve de desestímulo à contratação e à formalização da atividade profissional; (4) o enorme contingente social exercendo atividade laboral informalmente, o que precariza a proteção previdenciária; (5) o surgimento de redes sociais, bem como de novas tecnologias, que possibilitou a grande abertura ao empreendedorismo.

Foram enumerados alguns fatores, mas a situação do modelo previdenciário brasileiro é mais complexa e traz vários desafios relacionados a sua sustentabilidade. O estudo de alguns desses fatores e a possível solução para garantia da sustentabilidade da previdência social serão objeto desse artigo. Utilizar-se-á pesquisa bibliográfica e análise de dados coletados por meio de sítios eletrônicos.

O artigo encontra-se dividido em cinco capítulos, incluindo a introdução e a conclusão. Inicialmente será apresentada brevemente a história e o modelo da Previdência Social adotada no Brasil. Na sequência, analisa-se o problema relacionado à redução da base de contribuintes da Previdência Social. Finalmente, expõem-se algumas propostas de solução para o problema de financiamento da Previdência Social e a perspectiva para o seu futuro.

Por último, ressalta-se que o presente artigo estudará as regras previdenciárias do regime geral de previdência social – RGPS, não tratando das regras inerentes aos regimes próprios previdenciários dos servidores públicos.

2. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

2.1. História, reformas e características

No Brasil, apesar da anterior existência de iniciativas pontuais de determinadas categorias profissionais, a fundação da previdência social de forma institucionalizada se deu com o Decreto-lei n. 4.682, conhecido como Lei Eloy Chaves – que também consistiu em norma voltada à categoria específica de trabalhadores de determinadas empresas, *in casu*, os ferroviários, ao determinar a criação de caixas de aposentadorias e pensões em cada empresa ferroviária. Logo, a Lei Eloy Chaves trata de previdência privada, consubstanciada na exigência de criação de caixas de assistência a essa categoria. Posteriormente, os regramentos desse diploma legal foram estendidos a outras categorias de trabalhadores.

Todavia, a criação da previdência pública se deu por meio do Decreto n. 22.872, que previu a criação do Instituto de Previdência dos Marítimos – IAPM. Apesar de novamente se tratar de previdência voltada para categoria específica, o diferencial reside no fato de que ela seria gerida pela Administração Pública, além de que seria aplicada a toda a categoria de trabalhadores, transcendendo a circunscrição das empresas.

A Constituição de 1934 trouxe a previsão da tríplice fonte de custeio da previdência social, com recursos advindos dos empregados, dos empregadores e da Administração Pública. Posteriormente, em 1960, já sob a égide da Constituição de 1946, foi promulgada a Lei n. 3.807, conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS. Em 1965, por força da Emenda Constitucional n. 11, foi criado o requisito da precedência da fonte de custeio para instituição ou majoração de benefícios previdenciários.

Em 1967 houve a fundação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, previsto no Decreto-lei n. 72/1966, que unificou a previdência social urbana. Posteriormente, em 1971, ocorreu a inclusão dos trabalhadores rurais em regime previdenciário próprio, passando a haver dois regimes previdenciários: a Previdência Social Urbana, regulada pela Lei n. 3.807/1960, e o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, regulado pela Lei Complementar n. 11/1971.

A Constituição Federal de 1988 trouxe a universalização da Seguridade Social, composta pela previdência social, assistência e saúde. Dessas, a Previdência Social contém a peculiaridade de ser universal para todo aquele que deseje se filiar, mas sua cobertura, em regra, está sujeita à contribuição. A partir do novo regramento constitucional, o regime jurídico estabelecido pela legislação infraconstitucional, em especial, pelas Leis n. 8.212 e 8.213, ambas de 1991, estabeleceu os seguintes princípios para a previdência social: contributividade, obrigatoriedade de filiação, equilíbrio financeiro e atuarial, universalidade de participação, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, que deveriam ter por piso o salário-mínimo.

A nova ordem constitucional manteve no Brasil o modelo previdenciário contributivo de repartição, em que os atuais contribuintes financiam os benefícios previdenciários dos atuais beneficiários. Amaro e Meneguim (2008) explicam brevemente como funciona esse modelo:

Os sistemas previdenciários podem operar, basicamente, na forma de dois regimes: capitalização e repartição. No regime de capitalização, os benefícios de cada indivíduo são custeados pela capitalização prévia dos recursos das próprias contribuições feitas ao longo da vida ativa. Já no regime de repartição, as aposentadorias dos inativos e demais benefícios são financiados por quem está contribuindo naquele momento e os atuais contribuintes terão suas aposentadorias financiadas pelos ativos da geração seguinte. Na prática, na maioria dos países, os sistemas são híbridos, isto é, há mecanismos de capitalização que convivem com outros de repartição.

A Constituição de 1988 foi elaborada sob uma herança cultural do regime de repartição, fruto, de um lado, da dilapidação das reservas capitalizadas pelas antigas caixas e institutos, e de outro, da tradição paternalista segundo a qual cabe ao Estado fornecer aos indivíduos os meios de subsistência.

É relevante citar que o texto original da Constituição Federal de 1988 previam, como regra geral, apenas o requisito de tempo de serviço para a concessão de aposentadoria, o que tornava comum a inativação de um trabalhador antes mesmo dos cinquenta anos de idade.

A primeira reforma constitucional previdenciária relevante se deu com a Emenda Constitucional (EC) n. 20, de 16.12.1998, que incluiu na CF, dentre outros aspectos, a exigência de idade mínima para a aposentadoria voluntária (sessenta e cinco anos para homens e sessenta anos para mulheres) para os contribuintes dos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, a desconstitucionalização do cálculo da renda mensal inicial, a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição e a proibição de contagem de tempo de contribuição fictício.

Posteriormente, por meio da segunda reforma previdenciária constitucional, introduzida pela EC n. 41 de 31.12.2003, houve muitas mudanças nas regras relativas aos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, dentre elas, a autorização da cobrança de contribuições previdenciárias sobre aposentadoria e pensões, se acima do valor do teto dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Houve, ainda, a reforma constitucional previdenciária complementar, prevista na EC n. 47, de 05.07.2005.

Em 2015 houve a edição da Lei n. 13.135, que estabeleceu, dentre outras alterações, uma gradação de tempo para a percepção de pensão por morte por cônjuges ou companheiros, de três anos até a vitaliciedade.

Mais de uma década depois, houve nova reforma, trazida pela EC n. 103, de 12.11.2019, que, dentre outras medidas, além de manter os tempos mínimos de contribuição, instituiu a idade mínima no âmbito do regime geral de Previdência Social (RGPS), autorizou a adoção de alíquotas progressivas tanto nos regimes próprios de Previdência Social (RPPS), quanto no regime geral (RGPS), sendo neste caso de 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento) a 14% (quatorze por cento).

O próprio histórico que envolve a constante mudança das regras previdenciárias, comumente estabelecendo mais exigências e requisitos, cujos principais efeitos são a imposição de limites cada vez mais severos e o adiamento etário compulsório do direito à aposentadoria ou pensão. E, mesmo com todas as reformas já adotadas, não se vislumbra um horizonte sem a necessidade de novas reformas, na medida em que paulatinamente novos problemas em relação ao financiamento da previdência social irão se impor.

2.2. Bases de contribuição/arrecadação

Com as atuais regras previdenciárias, legais e constitucionais, precipuamente as trazidas pela EC n. 103/2019, foi mantido o sistema contributivo de repartição, em que as contribuições atuais custeiam os benefícios contemporâneos. Logo, sob o ponto de vista da sustentabilidade do sistema previdenciário ante expectativa de utilização de benefício previdenciário futuro, não há qualquer garantia real e fática. É fato que há garantia legal, em virtude da contribuição previdenciária do empregado expressar o direito futuro ao benefício. Todavia, a única garantia real de manutenção do pagamento dos benefícios previdenciários consiste na confiança no Estado para prover eventuais déficits fiscais que potencialmente pudessem afetá-los, justamente para garantir a proteção previdenciária legal.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê a existência de três espécies de orçamento público, a saber: o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da Seguridade Social, conforme disposto no § 5º do art. 165 da Constituição Federal. Em regra, essa disposição veda a utilização de recursos destinados à Seguridade Social para outras finalidades, ainda que haja insuficiência de caixa para o custeio da Administração Pública.

É necessário observar que trinta por cento das receitas de contribuições sociais são desvinculadas, por força do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), “sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social”.

Passando a tratar das fontes de custeio, conforme o art. 195 da CF, a Seguridade Social é financiada através de: a) recursos provenientes do orçamento público; b) contribuições dos trabalhadores; c) contribuições dos empregadores; d) contribuições sobre a receita de concurso de prognósticos, comumente os jogos lotéricos; e) contribuições do importador de bens ou serviços do exterior; f) contribuições sobre bens e serviços (fonte de custeio criada com a reforma tributária, conforme EC n. 132/2023).

Entretanto, tais fontes de custeio se destinam ao orçamento da Seguridade Social como um todo, composto pela Previdência Social, Assistência e Saúde. Nessa perspectiva, o RGPS tem como principais fontes de financiamento as contribuições dos segurados e a contribuições sobre a folha de pagamento das empresas.

2.3. Déficit da previdência social

As seguidas reformas previdenciárias tiveram por objetivo garantir o equilíbrio orçamentário do sistema de Previdência Social, em virtude dos constantes déficits observados com o passar dos anos e as projeções para o futuro. Ressalte-se que, mesmo após a última reforma, ocorrida em 2019, a Previdência Social continua apresentando déficits financeiros, conforme noticiado pelo Portal G1 em novembro do ano corrente, 2024 (RESENDE, *online*):

As contas da Previdência Social fecharam o mês de setembro com um rombo de R\$ 26,2 bilhões, segundo dados do ministério obtidos pela TV Globo. Isso significa que o governo federal gastou bem mais, para pagar aposentadorias e pensões, do que conseguiu arrecadar para bancar esses benefícios. Com o resultado de setembro, o déficit da Previdência no ano acelerou: ficou quase 20% maior do que no mesmo mês do ano passado, que foi de R\$ 21,9 bilhões.

Logo, mesmo as últimas tentativas de garantia do equilíbrio financeiro do sistema de Previdência Social não surtiram o desejado efeito. Por outra perspectiva, mesmo as últimas

reformas não teriam o condão de prever e garantir o equilíbrio do sistema para décadas à frente no futuro, haja vista a incerteza decorrente de diversos aspectos, que vão desde eventual redução ou aumento de taxas de natalidade e de idade média de vida do brasileiro, além de conjunturas econômicas.

Então o problema a ser analisado envolve a tentativa de apontar algumas soluções – não exaustivas, dada a complexidade do tema – para garantir, pelo menos em um futuro próximo, o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário.

3. A PROBLEMÁTICA DA REDUÇÃO DA BASE DE CONTRIBUINTES

3.1. Pirâmide demográfica. Questão etária

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), até a década de 1980, a pirâmide etária brasileira, como geralmente ocorre em países subdesenvolvidos, tinha uma base muito ampla, superando as demais camadas, expressando alta taxa de natalidade. Entretanto, a partir da década de 1990 a base começou a ser reduzida, com a população de cinco a nove anos superando a população de zero a quatro anos.

Nos anos 2000, a faixa de quinze a dezenove anos passou a ser preponderante, enquanto a faixas de menor idade foram reduzindo a participação. Já em 2022, as faixas compreendidas dos vinte aos quarenta e quatro anos passaram a ter maior percentual, observando-se, também, aumento da participação das idades mais elevadas, em especial, dos quarenta e cinco aos setenta e quatro anos⁴.

Também foi identificado, no Censo de 2022 realizado pelo IBGE, que, entre homens, a população de quarenta e cinco a quarenta e nove anos alcançou 3,22%, enquanto o grupo de zero a quatro anos representava 3,18%. Já entre as mulheres, a população de cinquenta a cinquenta e quatro anos superou, com 3,24% de participação, o grupo de zero a quatro anos, com 3,07%⁵.

Esses dados expressam diversas questões, dentre as mais relevantes, o fato de que a população brasileira está envelhecendo, bem como o de que as taxas de natalidade estão paulatinamente sendo reduzidas. Conforme o IBGE, atualmente se encontra no patamar de

⁴ Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Atlas Geográfico Escolar: Pirâmide etária – 1970-2022. Disponível em <https://atlascolar.ibge.gov.br/brasil/3051-caracteristicas-demograficas/idade/21898-piramide-etaria-1970-2022.html> Acesso em 15.12.2024.

⁵ Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2022: Panorama. Disponível em <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/> Acesso em 16.12.2024.

1,76 filho por mulher. Tais fatos expressam que a sociedade foi mudando seus hábitos e formação familiar com o passar do tempo, constatando-se que é cada vez mais difícil haver famílias numerosas. Também é importante mencionar que a expectativa de vida se manteve em constante aumento, alcançando 73,1 anos para homens e 79,7 anos para mulheres, conforme estimativa de 2023 publicada pelo IBGE⁶.

Só esses dados já justificam a constante necessidade de adequação do sistema previdenciário visando à manutenção do seu equilíbrio financeiro e atuarial. Entretanto, diversos outros fatores ainda influenciam o aumento da redução da base de contribuintes da Previdência Social.

3.2. Informalidade, precarização como formas de saída da base de contribuintes

Um dos grandes problemas inerentes à base de contribuintes da Previdência Social, diz respeito ao enorme contingente populacional que desenvolve suas atividades laborais e buscam o seu sustento em ocupações informais e precárias. Conforme dados do IPEA, “em 2022, mais de 40 milhões de pessoas trabalhavam em situação de informalidade no Brasil, representando 42,1% da população ocupada”⁷.

Historicamente, as camadas mais pobres da população têm enfrentado maior exposição ao subemprego devido à falta de qualificação profissional e educacional necessária para ocuparem melhores postos de trabalho. Nesse grupo, é possível identificar desde trabalhadores da construção civil e da agricultura até profissionais liberais que, eventualmente, não cumprem requisitos formais, como a contribuição compulsória.

Sobre esse aspecto, no sistema previdenciário brasileiro vigora o princípio da obrigatoriedade de filiação, nos termos do *caput* do art. 201 da CF, como expressão do princípio da solidariedade, devendo todos os trabalhadores serem filiados ao sistema.

⁶ Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Agência de notícias IBGE. Em 2023, expectativa de vida chega aos 76,4 anos e supera patamar pré-pandemia. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41984-em-2023-expectativa-de-vida-chega-aos-76-4-anos-e-supera-patamar-pre-pandemia#:~:text=A%20expectativa%20de%20vida%20dos,e%2011%2C4%20para%20mulheres>. Acesso em 16.12.2024.

⁷ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Indicadores: Mercado de Trabalho: Desemprego, informalidade, subutilização e inatividade. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/portal/retrato/indicadores/mercado-de-trabalho/desemprego-informalidade-subutilizacao-e-inatividade/apresentacao#:~:text=Entre%202016%20e%202019%2C%20a,queda%20observada%20nos%20trabalhadores%20formais>. Acesso em 15.12.2024.

No entanto, a obrigatoriedade de filiação enfrenta, no Brasil, o frequente problema da ineficácia normativa. Em outras palavras, embora a filiação e a contribuição sejam obrigatórias, a fiscalização é, na maioria dos casos, inviável. Por exemplo, um pintor da construção civil que não emita recibo ou nota fiscal dificilmente será fiscalizado por qualquer órgão estatal. O mesmo ocorre com diaristas e diversas outras categorias que atuam informalmente.

Nesse aspecto, é necessário observar que a reforma tributária advinda da Emenda Constitucional n. 132, de 20.12.2023 prevê o “split payment”, em que o empregador, ao efetuar o pagamento do colaborador ou do autônomo, deverá repassar diretamente os tributos ao fisco, incluindo as contribuições previdenciárias.

Somado ao fato da baixa remuneração, tais trabalhadores dificilmente serão contribuintes habituais, sendo comum que, mesmo em percentual ínfimo, aqueles que buscam um mínimo de proteção previdenciária, contribuam como segurados facultativos.

Nesse panorama, tem-se que 42,1% da população brasileira potencialmente vivem em situação de precariedade no que tange à cobertura previdenciária. A principal repercussão desse fato consiste na alternativa entre buscar proteção por meio da assistência social, ou mesmo a vida em condição miserável, haja vista que os benefícios assistenciais possuem condicionalidades e critérios de elegibilidade, expressando o princípio da seletividade que norteia tais prestações. Ressalte-se que o gasto público com a concessão do benefício assistencial de prestação continuada (BPC) tem crescido, cujas “despesas saíram de R\$ 46,2 bilhões de janeiro a junho de 2023 para R\$ 54,2 bilhões no 1º semestre de 2024 (alta real de 17,3%).”⁸

Soma-se aos fatores que ensejam a precarização das relações laborais a complexidade da legislação trabalhista, previdenciária e tributária no Brasil, o que dificulta a contratação e dispensa de profissionais, além de torná-las mais onerosa, desestimulando a contratação.

3.3. Desemprego tecnológico

A contínua redução da base de contribuintes também pode ser explicada pelo desemprego causado pelos avanços tecnológicos. Embora o tema esteja em evidência com o desenvolvimento da automação e da inteligência artificial, trata-se de um fenômeno antigo,

⁸ NASCIMENTO, Houldine. Gastos com Previdência e BPC sobem R\$ 48 bi no 1º semestre de 2024. Portal Poder 360. Poder economia. Disponível em <https://www.poder360.com.br/poder-economia/gastos-com-previdencia-e-bpc-sobem-r-48-bi-no-1o-semester-de-2024/missao-e-reescrita-sem-autorizacao-previa-sao-proibidas>. Acesso em 05.01.2025.

como se observou, por exemplo, com a mecanização da agricultura, que substituiu o trabalho manual no arado e no plantio.

Entretanto, recentemente a automação representa talvez o maior potencial de aumento do desemprego em virtude da possibilidade de extinção de algumas funções. SCHWAB (2016) defende que a humanidade se encontra na “quarta revolução industrial”, fortemente marcada pela revolução digital, expressada pelo grande avanço das tecnologias digitais e a sua interconexão com outros aspectos:

A quarta revolução industrial, no entanto, não diz respeito apenas a sistemas e máquinas inteligentes e conectadas. Seu escopo é muito mais amplo. Ondas de novas descobertas ocorrem simultaneamente em áreas que vão desde o sequenciamento genético até a nanotecnologia, das energias renováveis à computação quântica. O que torna a quarta revolução industrial fundamentalmente diferente das anteriores é a fusão dessas tecnologias e a interação entre os domínios físicos, digitais (sic) e biológicos. (2016)

Sobre a substituição do trabalho humano pela automação, SCHWAB expõe que

Diferentes categorias de trabalho, particularmente aquelas que envolvem o trabalho mecânico repetitivo e o trabalho manual de precisão, já estão sendo automatizadas. Outras categorias seguirão o mesmo caminho, enquanto a capacidade de processamento continuar a crescer exponencialmente. Antes do previsto pela maioria, o trabalho de diversos profissionais diferentes poderá ser parcial ou completamente automatizado, a saber, advogados, analistas financeiros, médicos, jornalistas, contadores, corretor de seguros ou bibliotecários. Até o momento, a evidência é a seguinte: a quarta revolução industrial parece estar criando menos postos de trabalho nas novas indústrias do que as revoluções anteriores. (2016)

SCHWAB ainda destaca a possibilidade de mudança da divisão internacional do trabalho, em que os países em desenvolvimento, em muitos casos beneficiados por incentivos fiscais e mão-de-obra barata, poderão sofrer com o retorno das indústrias para as nações desenvolvidas, em face da automação:

Há um cenário desafiador para os países de baixa renda, isto é, saber se a quarta revolução industrial levará a uma grande “migração” das fabricantes mundiais para as economias avançadas, algo bastante possível caso o acesso a baixos salários deixe de ser um fator de competitividade das empresas. A capacidade de desenvolver fortes setores da indústria transformadora que sirvam à economia global com base nas vantagens dos custos é um caminho de desenvolvimento já muito utilizado para que os países acumulem capital, transfiram tecnologia e aumentem os rendimentos. Caso esse caminho se feche, muitos países terão de repensar seus modelos e estratégias de industrialização. Se e como as economias em desenvolvimento podem aproveitar as oportunidades da quarta revolução industrial será uma questão importantíssima para o mundo; é essencial que sejam feitas mais pesquisas e reflexões para compreendermos, desenvolvermos e adaptarmos as estratégias necessárias. (2016)

O cenário geral da economia, principalmente nos países em desenvolvimento e nos subdesenvolvidos, com a introdução do desenvolvimento digital e da automação, ainda não conta com previsibilidade dentro de um padrão de certeza, havendo muitas questões que podem trazer os mais diversos efeitos. Dentre elas, a capacidade dos Estados em simplificar as legislações trabalhistas e tributárias com o objetivo de estimular a geração de empregos, além de investimento em qualificação profissional, inclusive em novas funções a surgirem em decorrência da quarta revolução industrial.

Outro desafio reside no desenvolvimento tecnológico dos países em desenvolvimento, objetivando a inserção da indústria de tecnologia, o que tem o condão, inclusive, de reduzir os riscos das atividades industriais comumente destinadas a eles, que envolvem maiores riscos. BECK expõe que “as indústrias de risco foram transferidas para os países com mão de obra barata. Isto não aconteceu por acaso. Existe uma sistemática ‘força de atração’ entre pobreza extrema e riscos extremos.” (2011). A automação poderá reduzir drasticamente a demanda da força de trabalho humano, inclusive nas atividades de risco, em grande parte localizadas em nações em desenvolvimento, como o Brasil.

Esses aspectos tornam necessárias medidas para fomentar a geração de empregos e, em consequência, a ampliação da base de contribuintes da Previdência Social, sob pena do possível alargamento da base de beneficiários da assistência social ou mesmo da própria Previdência Social, em virtude da aposentadoria mais cedo de potenciais desempregados tecnológicos.

3.4. Economia colaborativa e empreendedorismo

Outro fator que pode ser apontado como risco à sustentabilidade da Previdência Social reside no empreendedorismo e na economia colaborativa. Ambos serão tratados de forma conjunta, por expressarem gênero e espécie. Isso porque a economia colaborativa expressa forma de empreendedorismo, em que uma pessoa disponibiliza bens ou serviços para serem utilizados por terceiros.

Por vezes, a economia colaborativa fomenta a informalidade do profissional, como no caso dos aplicativos de viagens, como Uber e 99, e dos aplicativos de entregas, como Ifood. Nesse contexto, uma pessoa física disponibiliza bens e serviços potencialmente na informalidade, deixando de efetuar o recolhimento das contribuições previdenciárias devidas. É possível que pessoas jurídicas disponibilizem bens para locação, como no caso dos aplicativos de aluguel, como Airbnb.

Já o empreendedorismo pode ensejar tanto a inserção no mercado de trabalho como profissional autônomo, pessoa física, ou como pessoa jurídica, por meio de sociedade empresária ou empresário individual. Sempre, em toda a história, houve empreendedores. Entretanto, o que tem crescido nos últimos anos tem sido a grande popularização do empreendedorismo para pessoas físicas, que, ao invés de buscar empregos formais, sujeitos a salários limitados em cargas de trabalho por vezes extenuantes, preferem arriscar em atividades empresariais de sua propriedade.

Essa popularização tem por principais impulsionadoras as redes sociais, utilizadas para expor seus produtos e serviços a um baixo custo com o potencial de se atingir um grande universo de público. Nesse contexto, surgiu a profissão de “digital influencer”, caracterizado pela exposição em redes sociais para produção de determinado conteúdo e comumente se vender produtos ou serviços, dentre estes, inclusive a possibilidade de propagandar produtos de terceiros, tendo por exemplo, a empresária Virgínia Fonseca, que, fatura tanto com propaganda de produtos de terceiros, bem como com a venda de produtos de suas empresas.

Logo, a exposição da vida nas redes sociais fomentou o desejo crescente de empreendedorismo da população. Entretanto, há duas situações em que o empreendedorismo impacta o custeio da Previdência Social: a informalidade ou a adoção de regime tributário simplificado do microempreendedor individual (MEI), em patamar cuja contribuição tenha baixo valor.

A informalidade profissional já foi tratada anteriormente. Já o regime tributário simplificado impacta o custeio da Previdência na seguinte perspectiva: o MEI conta com regime tributário simplificado e de baixo custo, cuja alíquota é de 5% sobre o salário mínimo. Com essa contribuição, ele faz jus a proteção previdenciária, tendo garantido benefício previdenciário no valor de um salário mínimo.

Entretanto, um salário mínimo tem o condão de garantir o sustento confortável de uma família, o que tornará imperativo o exercício de outras atividades econômicas, ou mesmo obtenção de outras fontes de renda pelo MEI, tais como investimentos. Por outro lado, sob o aspecto do custeio previdenciário, a alíquota baixa, mesmo garantindo um benefício no piso salarial, tem um enorme impacto no orçamento da Previdência Social. Tal contribuição expressa distorção tanto sob o aspecto securitário, como sob o aspecto tributário.

4. PERSPECTIVA DE FUTURO. SOLUÇÕES PARA O MODELO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRO

4.1. A instituição de um sistema de capitalização é viável?

Conforme tratado nesse artigo, a sustentabilidade da Previdência Social está em constante ameaça. Muitos críticos do atual modelo contributivo de repartição apontam como solução a adoção do modelo contributivo de capitalização, em que o contribuinte faz aportes em um fundo, individual ou coletivo, cujos valores serão investidos pelos administradores, como ocorre no sistema de previdência privada do Brasil.

Todavia, a adoção exclusiva do modelo de capitalização teria duas imediatas e importantes consequências: o Estado teria que custear as atuais aposentadorias com recursos do orçamento fiscal, já que o orçamento previdenciário não contaria mais com o aporte de contribuições, bem como a necessidade de se prever um regime para aquelas pessoas que ainda não se aposentaram, mas contribuíram por certo período no modelo atual.

Ademais, a capitalização pura de contribuições pode se revelar insuficiente para custear um benefício previdenciário até o final da vida de uma pessoa, principalmente quando houve períodos de desemprego. Ao explicar os dois modelos, HOLLAND e MÁLAGA expõem que a tendência mundial é a adoção do modelo híbrido, em que se combina “benefícios pagos pelo governo (universais) com teto relativamente baixo em formato de repartição, mais contribuições (privadas) individuais.” (2018), nos seguintes termos:

O que se vê no mundo de hoje são movimentos rumo ao modelo híbrido, pois apresentam uma diversificação superior de risco entre gerações e dentro de uma mesma geração. Modelos de capitalização, como no caso do Chile, em que indivíduos não conseguem uma renda básica pois enfrentaram períodos longos de desemprego sofrem com as imperfeições do sistema de capitalização puro. Assim vem buscando se soluções via sistemas mistos ou híbridos. Um outro problema é a interferência política dos sistemas de repartição, esses excessivamente paramétricos, costumam sofrer alterações frequentes, sentem a necessidade de reduzir a intermediação do Estado e suas constantes alterações. A saída parece estar no modelo híbrido.

Nenhum dos dois modelos, repartição ou capitalização, podem ser considerados ideais. No quadro 1, apresenta vantagens e desvantagens. Entres eles, tem-se que os modelos de repartição (ou paramétricos), como no caso Brasileiro, se esgotam pois não acompanham mudanças nos parâmetros demográficos, nem tecnológicos e sofrem alterações por motivos políticos. Ao depender das contribuições dos trabalhadores ativos, o regime se torna refém da conjuntura do mercado de trabalho, de sorte que taxas de participação da força de trabalho e taxa de desemprego impactam no valor das contribuições; enquanto isso, a despesa com benefícios previdenciários continua invariavelmente crescendo. (2018)

Nessa perspectiva, aparentemente, resta inviável a imediata adoção de um regime de capitalização, na medida em que a Previdência Social já conta com déficits, mesmo havendo a contribuição atual dos trabalhadores em atividade. Se houver a abrupta migração, o déficit será ainda maior, gerando a necessidade de a União custear o pagamento das aposentadorias e

pensões com recursos do orçamento fiscal, o que poderá ensejar ausência de recursos para outras políticas públicas, bem como para o funcionamento integral da Administração Pública.

Entretanto, HOLLAND e MÁLAGA defendem, de forma fundamentada, a possibilidade da adoção de um sistema híbrido, com menor teto de benefício e a possibilidade de livre escolha de uma previdência complementar, mas com contribuição mínima compulsória. ZYLBERTA JN et al também compartilham de solução similar, de regime híbrido composto por benefícios contributivos por repartição, por capitalização, além de benefício contributivo voluntário por capitalização.

Também é possível a adoção do modelo de capitalização nocional, em que as contribuições individuais são inscritas, de forma fictícia, em uma conta nocional ou escritural, não havendo efetiva capitalização. Entretanto, incide sobre o saldo fictício determinada rentabilidade. Com amparo nesse saldo, dentre outros fatores, é calculado o benefício previdenciário. As contribuições ingressam, de fato, no orçamento público, o que torna viável a adoção do modelo sem a necessidade de uma ruptura abrupta do atual sistema previdenciário.

4.2. Novas reformas. Perspectiva de futuro. Necessidade de obtenção de novas fontes de receita. Sustentabilidade

Conforme já exposto ao longo desse estudo, as constantes reformas previdenciárias realizadas no Brasil desde a ordem constitucional de 1988 não conseguiram ter êxito em garantir equilíbrio financeiro e atuarial ao sistema previdenciário. Com tal fato, se constata que novas reformas serão necessárias no futuro, principalmente em virtude de todos os aspectos mencionados, desde a mudança demográfica, até o surgimento de novas tecnologias, por terem o efeito imediato de redução da base de contribuintes da Previdência.

No panorama existente, três soluções diretas se revelam possíveis. Uma primeira solução seria a manutenção do modelo contributivo de repartição puro, mas com a ampliação das fontes de custeio. A ampliação poderia se dar pela majoração tributária, com o aumento de alíquotas dos trabalhadores e empregadores, bem como dos regimes especiais, como o hoje destinado ao MEI. Também poderia se dar por meio da instituição de novas contribuições sociais, bem como com o aporte compulsório de parte do orçamento fiscal. Outra possibilidade seria o aumento do limite de idade mínimo para aposentadoria, bem como a redução do período de percepção de pensão previdenciária, hoje já temporária em alguns casos.

Entretanto, tais possibilidades enfrentariam resistência da população, em virtude da possibilidade de suportabilidade da carga tributária, hoje já elevada, o que pode ensejar o desestímulo da formalização da atividade econômica e mesmo ao seu exercício. SMITH em sua consagrada obra “A riqueza das nações” já expunha que

As altas taxas, por vezes diminuindo o consumo das mercadorias taxadas, e por vezes encorajando o contrabando, frequentemente proporcionam uma renda menor ao governo do que a que poderia ser derivada de taxas mais moderadas. Quando a diminuição da renda é efeito da diminuição do consumo, só pode haver um remédio, que é o abaixamento da taxa. (2023, Kindle)

Mutatis mutandi, o raciocínio de Adam Smith se aplica ao desestímulo à formalização da atividade econômica e, por vezes, até ao seu exercício. Em igual sentido, o conceito da curva de Laffer, criado pelo economista Arthur Laffer, representado por uma parábola, em cujo gráfico constam a receita e a tributação, sendo o ponto ótimo de receita em relação à tributação o seu ápice. Após esse ápice, qualquer aumento da tributação terá o efeito de redução da arrecadação, justamente pelo desestímulo ocasionado.

Uma segunda possibilidade seria a adoção de um sistema híbrido de capitalização e de repartição, nos moldes propostos pelos autores citados, ou mesmo de forma similar, com redução do teto decorrente do sistema de repartição, e a compulsoriedade de uma contribuição mínima ao regime de capitalização. Permaneceria havendo a possibilidade de contratação de previdência complementar privada. Por óbvio que seria mantido o risco da eventual ausência de contribuições para o regime de capitalização. Entretanto, a contribuição para o sistema de repartição garantiria o mínimo existencial.

Por fim, poderia também se adotar o modelo de capitalização nocional, que não representaria uma abrupta ausência de ingressos de contribuições para custear o atual sistema previdenciário.

As soluções apontadas poderão não ser suficientes para a definitividade do equilíbrio financeiro do sistema previdenciário. Isso porque não há como se separar, como setores estanques, a Previdência Social da conjuntura econômica. Se a economia do país vai bem e cresce, a consequência direta é o aumento da demanda por trabalhadores, nas mais diversas áreas, favorecendo a ampliação da base de contribuintes da Previdência Social.

A conjuntura econômica é amplamente influenciada por fatores políticos, destacando-se a necessidade de reformar a legislação trabalhista para simplificar as regras de contratação e demissão, além de desburocratizar o sistema tributário. Dessa forma, não basta realizar reformas previdenciárias isoladas; é essencial promover também reformas econômicas, tributárias e trabalhistas que tornem o ambiente de negócios e contratações no Brasil mais

eficiente. Isso pode estimular a formalização do trabalho, ampliar a base de contribuintes da Previdência Social e reduzir o número de beneficiários da Assistência Social.

5. CONCLUSÃO

Neste estudo, foi apontado o problema inerente ao equilíbrio e sustentabilidade da Previdência Social em virtude da redução da base de contribuintes ocasionada seja por aspectos demográficos, sociais ou econômicos. Viu-se que desde o surgimento da ordem constitucional de 1988 já houve diversas reformas, mas nenhuma delas conseguiu garantir o equilíbrio financeiro.

Posteriormente, foram declinados diversos fatores que acarretam a redução da base de contribuintes, desde a informalidade, o desemprego tecnológico e até mesmo o aumento do empreendedorismo e da economia colaborativa na sociedade.

Apontou-se algumas possibilidades de alterações no sistema previdenciário, visando à garantia de permanente equilíbrio financeiro e atuarial, dentre as quais, independente do modelo a ser adotado, reformas econômica, trabalhista e tributária, simplificando o ambiente de negócios e contratações no Brasil, ampliando o incentivo à formalização da atividade laboral. Nesse aspecto, a tecnologia pode auxiliar, com a modernização na forma de cálculo e pagamento dos tributos.

No que tange objetivamente ao sistema previdenciário, declinou-se três possibilidades visando à sustentabilidade: em se mantendo o sistema contributivo de repartição exclusivamente, fatalmente seria necessário aumentar os requisitos para o acesso aos benefícios previdenciários, majoração tributária, dentre outros. Também foi sugerida adoção de modelo híbrido, unindo sistema de repartição, com benefícios reduzidos, para garantia do mínimo existencial, com o sistema de capitalização. Por último, sugeriu-se o modelo de capitalização nocional.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. *Curso de Direito e Processo Previdenciário*. 8ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

AMARO, Meiriane Nunes; MENEGUIN, Fernando B. *A evolução da Previdência Social após a Constituição de 1988*. In: Bruno Dantas; Eliane Cruxên; Fernando

SANTOS; GUSTAVO PONCE DE LEON LAGO. (Org.). *Constituição de 1988? O Brasil 20 Anos Depois*. 1ed. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, v. V. Disponível em

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada/seguridade-social-a-evolucao-da-previdencia-social-apos-a-constituicao-de-1988/view> acesso em 10 de dezembro de 2024.

BECK, Ulrich. *Sociedade do risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução: Sebastião Nascimento. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, 2011

HOLLAND, Márcio; MALAGA BUTRON, Guillermo Roberto Tomas. *Previdência social no Brasil: propostas para uma reforma de longo prazo*. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Atlas Geográfico Escolar: Pirâmide etária – 1970-2022*. Disponível em <https://atlascolar.ibge.gov.br/brasil/3051-caracteristicas-demograficas/idade/21898-piramide-etaria-1970-2022.html> Acesso em 15.12.2024.

_____. *Censo 2022: Panorama*. Disponível em <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/> Acesso em 16.12.2024.

_____. Agência de notícias IBGE. *Em 2023, expectativa de vida chega aos 76,4 anos e supera patamar pré-pandemia*. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41984-em-2023-expectativa-de-vida-chega-aos-76-4-anos-e-supera-patamar-pre-pandemia#:~:text=A%20expectativa%20de%20vida%20dos,e%2011%2C4%20para%20mulheres>. Acesso em 16.12.2024.

LIMA, Emanuel Marcos; REZENDE, Amaury Jose. Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer. *Interações* (Campo Grande), v. 20, 2019.

NASCIMENTO, Houldine. Gastos com Previdência e BPC sobem R\$ 48 bi no 1º semestre de 2024. *Portal Poder 360*. Poder economia. Disponível em <https://www.poder360.com.br/poder-economia/gastos-com-previdencia-e-bpc-sobem-r-48-bi-no-1o-semester-de-2024/missao> e reescrita sem autorização prévia são proibidas. Acesso em 05.01.2025.

RESENDE, Thiago. Rombo da Previdência aumenta quase 20% em setembro em meio à pressão por corte de gastos. *Portal G1*. Economia. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/11/07/rombo-da-previdencia-aumenta-quase-20percent-em-setembro-em-meio-a-pressao-por-corte-de-gastos.ghtml> Acesso em 14.12.2024.

SCWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. Tradução: Daniel Moreira. São Paulo: Edipro, 2016.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2017 [Recurso eletrônico: Kindle]

ZYLBERSTAJN, Hélio *et al.* *Uma proposta para a criação de um sistema único de Previdência Social para o Brasil*. volume 8/número 16/janeiro 2010 ISSN 1677-4973, 2010.

IMPACTOS DAS ADIS 2.110 E 2.111 NO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: SUSTENTABILIDADE E DESAFIOS

Impacts of adis 2.110 and 2.111 on the social security system: sustainability and challenges

Débora Maria Ferreira da Silva¹

Joana Silveira Campos²

DOI: <https://doi.org/10.62140/DSJC882025>

RESUMO

Este artigo analisa os impactos das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 2110 e 2111, abordando a interação entre a ampliação dos direitos previdenciários e a sustentabilidade financeira do sistema de previdência social no Brasil. Nesse contexto, com o julgamento das ADIs, foi declarada inconstitucional a exigência de carência para o salário-maternidade das seguradas facultativas e individuais, promovendo maior inclusão social ao garantir o direito à proteção à maternidade em condições de igualdade. Por outro lado, foi negada a possibilidade de aplicação da revisão da vida toda, fundamentando-se na preservação do equilíbrio financeiro do sistema previdenciário, para evitar custos adicionais significativos. O artigo investiga os fundamentos jurídicos e econômicos dessas decisões, examinando como a Corte conciliou (ou tentou conciliar) princípios constitucionais, como a isonomia, a dignidade humana e a proteção à seguridade social, com os desafios estruturais de sustentabilidade atuarial. A análise também reflete sobre o papel do Judiciário no equilíbrio entre inclusão social e responsabilidade fiscal, destacando a importância de decisões que considerem os impactos a longo prazo para o sistema previdenciário e para a sociedade. Por fim, o estudo apresenta propostas para harmonizar a expansão dos direitos sociais com a manutenção do equilíbrio financeiro do sistema, defendendo uma abordagem interdisciplinar entre Direito, Economia e Políticas Públicas.

Palavras-chave: Carência. Proteção Social. Previdenciário. Revisão da Vida Toda.

ABSTRACT

This article analyzes the impacts of the decisions of the Brazilian Supreme Court (STF) in Direct Actions of Unconstitutionality (ADIs) 2110 and 2111, addressing the interaction between the expansion of social security rights and the financial sustainability of the social security system in Brazil. In this context, with the judgment of the ADIs, the requirement of a qualifying period for maternity pay for optional and individual insured women was declared unconstitutional, promoting greater social inclusion by guaranteeing the right to maternity protection under equal conditions. On the other hand, the possibility of applying the lifetime review was denied,

¹ Mestranda em Direito pelo Centro Universitário Christus (Unichristus). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Membro do Grupo de Pesquisa/CNPq “O sistema de seguridade social”. E-mail: deboraf735@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8036273764998086>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4917-2976>.

² Mestranda em Direito pelo Centro Universitário Christus (Unichristus). Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (2008.1). Especialista em Direito Previdenciário pela Universidade de Fortaleza (2010). Especialista em Planejamento Previdenciário pelo Instituto Connect de Desenvolvimento Social, (2020). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP. Membro do Grupo de Pesquisa/CNPq “O sistema de seguridade social”. E-mail: jscadv@yahoo.com.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9612437649715309>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-8560-7064>

based on the preservation of the financial balance of the social security system, in order to avoid significant additional costs. The article investigates the legal and economic foundations of these decisions, examining how the Court reconciled (or attempted to reconcile) constitutional principles, such as equality, human dignity and social security protection, with the structural challenges of actuarial sustainability. The analysis also reflects on the role of the Judiciary in balancing social inclusion and fiscal responsibility, highlighting the importance of decisions that consider the long-term impacts on the social security system and society. Finally, the study presents proposals to harmonize the expansion of social rights with the maintenance of the system's financial balance, defending an interdisciplinary approach between Law, Economics and Public Policy.

Keywords: Need. Social Protection. Pension. Review of the Whole Life.

1. INTRODUÇÃO

O sistema de seguridade social brasileiro, previsto no artigo 194 da Constituição Federal, é um dos pilares fundamentais para garantir proteção aos cidadãos em situações de vulnerabilidade. Contudo, esse sistema enfrenta desafios constantes em conciliar a ampliação dos direitos sociais com a sustentabilidade financeira e atuarial. Em meio a esse cenário, o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) tem se destacado como um elemento de mediação entre essas demandas, especialmente em julgamentos que envolvem a interpretação constitucional de normas previdenciárias.

Nesse sentido, duas decisões recentes do STF, nos julgamentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 2110 e 2111, ambas distribuídas ainda no ano de 1999, em que uma compreende o objeto da outra, exemplificam o impacto das decisões judiciais na configuração do sistema de previdência social.

Na ADI 2110 contestava-se a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 8.213/1991 que abordam o cálculo de benefícios previdenciários, o fator previdenciário, os requisitos para concessão do salário-maternidade e do salário-família, bem como questões de carência, em que o Tribunal declarou inconstitucional a exigência de carência de dez meses de contribuições para o acesso ao salário-maternidade por seguradas contribuintes individuais e facultativas, ampliando a proteção social no Brasil.

Por sua vez, na ADI 2111, movida pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM), questionava dispositivos da Lei nº 9.876/1999, tendo argumento central que as alterações promovidas por essa legislação afrontam princípios constitucionais como a proteção social e a igualdade de tratamento entre segurados. Isto posto, a Corte considerou constitucional a regra de transição estabelecida pelo artigo 3º da lei supracitada, resultando na rejeição da tese da "revisão da vida toda", revertendo uma decisão anterior que favorecia segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em nome da sustentabilidade financeira do sistema.

Nesse sentido, essas ações têm como pontos de discussão comuns a introdução e os efeitos do fator previdenciário, as exigências de carência para o salário-maternidade, a ampliação do período básico de cálculo dos benefícios e a necessidade de atestados para a concessão de determinados direitos.

Diante desse contexto, essas decisões geram um ponto de tensão que perpassa a previdência social brasileira: até que ponto é possível ampliar os direitos sociais sem comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema? A resposta a essa pergunta exige a análise de questões econômicas, jurídicas e sociais interconectadas, que determinam a viabilidade de um modelo inclusivo e sustentável.

Nessa perspectiva, o presente artigo tem como objetivo analisar a relação entre os julgamentos das ADIs 2110 e 2111 e a sustentabilidade do sistema de previdência social, discutindo como as decisões do STF refletem o equilíbrio necessário entre a ampliação de direitos sociais e a responsabilidade fiscal. Dessa forma, a pesquisa busca analisar se as decisões judiciais podem comprometer a viabilidade do RGPS a longo prazo, ou elas representam ajustes necessários para fortalecer a proteção social.

Para tanto, a metodologia adotada apresenta caráter qualitativo e analítico, com base em uma revisão bibliográfica e documental, buscando desenvolver uma reflexão crítica sobre os impactos que o julgamento das ADIs apresentadas reverberam tanto a proteção social quanto a sustentabilidade financeira do sistema.

Sendo assim, a relevância do estudo reside no fato de que o Brasil, como outros países, enfrenta desafios financeiros crescentes no campo previdenciário tais como o envelhecimento populacional, o aumento da informalidade no mercado de trabalho e a pressão por benefícios mais inclusivos, tornando-se fatores que ditam ser essencial compreender até que ponto decisões do judiciais pode influenciar a sustentabilidade do sistema de previdência social.

2. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADIS) 2110 E 2111

Os julgamentos das ADIs 2110 e 2111 pelo STF marcaram um singular momento de definição de parâmetros entre a ampliação de direitos previdenciários e a necessidade de garantir a sustentabilidade do RGPS, ao passo que ambas as decisões ilustram como a interpretação constitucional pode influenciar diretamente o equilíbrio entre justiça social e responsabilidade fiscal.

Ademais, é necessário ressaltar que ambas as ADIs discutem assuntos vinculados ao fator previdenciário, exigência de carência, ampliação do período básico de cálculo de

benefícios e afins. Logo, para fins da análise a seguir, será dividida metodologicamente cada ADI para discorrer acerca dos vistosos temas relativos à inconstitucionalidade da exigência de carência para o benefício de salário maternidade e sobre a tese da “revisão da vida toda”.

Nessa perspectiva, ao tratar da ADI 2110, esta foi ajuizada para questionar dispositivos da Lei 8.213/1991, o Plano de Benefícios da Previdência Social, tratando de pontos como a carência para concessão de benefícios, o cálculo de aposentadorias e as regras para comprovação documental. Singularmente, o artigo 25 da lei foi impugnado por estabelecer carência para o benefício de salário-maternidade, sob o argumento de que essa exigência poderia restringir indevidamente o acesso a direitos previdenciários. Essa carência estava prevista no artigo 25, inciso III, da Lei nº 8.213/1991. Observa-se:

Art. 25. A concessão das prestações pecuniárias do Regime Geral de Previdência Social depende dos seguintes períodos de carência, ressalvado o disposto no art. 26:
(...)
III - salário-maternidade para as seguradas de que tratam os incisos V e VII do art. 11 e o art. 13: dez contribuições mensais, respeitado o disposto no parágrafo único do art. 39 desta Lei. (Brasil, 1991).

Nesse sentido, o STF entendeu que a fixação de carência apenas para as trabalhadoras autônomas viola o princípio da isonomia, ao passo que confere tratamento distinto em relação às seguradas empregadas, bem como estabelece presunção de má-fé inconcebível por parte das trabalhadoras autônomas, além de ferir o princípio da integral proteção à maternidade e à criança. Nesse viés, Meirelles (2016) defende que a igualdade de todos perante a lei, impõe que, para as mesmas situações, sejam dadas as mesmas soluções jurídicas, salvo casos que se justifique por interesse público, autorizando tratamento distinto. Logo, a decisão do STF pode ser vista como guardião do direito fundamental da igualdade.

Desse modo, a decisão destacou que o salário-maternidade possui caráter substitutivo da renda, visando garantir a sobrevivência da mãe e do filho no período inicial da maternidade. Logo, a carência de dez meses foi considerada uma barreira desproporcional para o acesso ao benefício, especialmente para mulheres que, muitas vezes, estão em situações de informalidade ou em períodos de vulnerabilidade econômica. Observa-se o acórdão:

EMENTA EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMICUS CURIAE. ILEGITIMIDADE RECURSAL. CONFEDERAÇÃO SINDICAL AUTORA DA AÇÃO. LEGITIMIDADE. TESES DE REPERCUSSÃO GERAL. AUSÊNCIA DE VINCULAÇÃO. VÍCIOS NÃO CONFIGURADOS. 1. O Supremo consolidou entendimento no sentido da ilegitimidade dos amici curiae para a oposição de embargos de declaração em sede de controle abstrato de constitucionalidade, o que conduz ao não conhecimento dos aclaratórios protocolados pelo Instituto de Estudos Previdenciários (Ieprev) na ADI 2.110. 2. A formalização por entidade que

figura como requerente na ação direta de inconstitucionalidade justifica o conhecimento dos embargos de declaração opostos na ADI 2.111 pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM). 3. Ao contrário do que alega o embargante, a tese aventada para o Tema n. 1.102 (RE 1.276.977) foi objeto de deliberação, da qual resultou assentado o seguinte: (i) a tese aventada para o Tema n. 1.102 (RE 1.276.977), cuja apreciação se deu em 2022, quer significar a modificação do entendimento adotado pelo Tribunal no ano 2000, quando indeferido o pedido de medida cautelar formalizado nas ações diretas 2.110 e 2.111; e (ii) o julgamento de mérito das ADIs 2.110 e 2.111, em 2024, ocasiona a superação da tese do Tema n. 1.102, tanto mais porque ainda sem trânsito em julgado, restabelecendo-se a compreensão manifestada desde o ano 2000. 4. Embargos de declaração na ADI 2.110 não conhecidos e embargos declaratórios na ADI 2.111 desprovidos. (STF - ADI: 2110 DF, Relator: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 30/09/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 15-10-2024 PUBLIC 16-10-2024)

Nessa perspectiva, tal decisão trouxe impactos sociais significativos no sistema de previdência social brasileiro, tais como a ampliação do acesso ao benefício, possibilitando que mais mulheres, especialmente aquelas em condições de fragilidade econômica, pudessem receber o salário-maternidade, fortalecendo a proteção social à maternidade. Além disso, a medida promoveu maior igualdade entre seguradas de diferentes categorias, reduzindo a discriminação estrutural contra contribuintes individuais e facultativas.

Todavia, além dos impactos sociais, é essencial citar o impacto financeiro que essa decisão traz, ao passo que gerou o aumento das despesas previdenciárias, haja vista a ampliação do acesso ao benefício o que gera um aumento direto nos gastos do INSS, nesse cenário que mais seguradas passaram a ser elegíveis. Portanto, a ampliação do benefício sem um incremento proporcional na arrecadação pode pressionar as contas do sistema, resultando em um déficit maior.

Por outro lado, discorre-se acerca da ADI 2111, que por sua vez tratou da constitucionalidade da chamada "revisão da vida toda" e havia sido anteriormente reconhecida pelo STF no Tema 1.102, que até o momento do julgamento da ADI citada, encontrava-se ainda em tramitação, passível de mudanças. Assim, a tese permitia que os segurados do RGPS optassem pela inclusão de contribuições realizadas antes de julho de 1994 no cálculo do benefício, desde que isso fosse mais vantajoso.

Todavia, no julgamento da ADI 2111, o STF revisitou o tema e considerou constitucional a regra de transição estabelecida pelo artigo 3º da Lei nº 9.876/1999, que restringe o cálculo do benefício às contribuições realizadas após julho de 1994. Tem-se a decisão:

EMENTA AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRIMEIRA REFORMA DA PREVIDÊNCIA (EMENDA CONSTITUCIONAL N. 20/1998 E LEI N. 9.876/1999). JULGAMENTO

CONJUNTO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI N. 9.876/1999. REJEIÇÃO. SALÁRIO-MATERNIDADE. CARÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE. FATOR PREVIDENCIÁRIO E AMPLIAÇÃO DO PERÍODO BÁSICO DE CÁLCULO (PBC) DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. CONSTITUCIONALIDADE. ATESTADO DE VACINAÇÃO E FREQUÊNCIA ESCOLAR PARA RECEBER SALÁRIO-FAMÍLIA. EXIGÊNCIA LEGÍTIMA. REVOGAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR N. 84/1996 PELA LEI N. 9.876/1999. POSSIBILIDADE. AÇÕES DIRETAS CONHECIDAS EM PARTE. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO EM RELAÇÃO AOS ARTS. 25 E 26 DA LEI N. 8.213/1991, NA REDAÇÃO DA LEI N. 9.876/1999. IMPROCEDÊNCIA DOS DEMAIS PEDIDOS. 1. É juridicamente possível e conveniente o julgamento conjunto de ações diretas de inconstitucionalidade que foram ajuizadas contra dispositivos das mesmas leis (Leis n. 8.213/1991 e n. 9.876/1999) e tramitaram simultaneamente, estando no mesmo estado de amadurecimento processual. A apreciação em conjunto, por lógica, induz resultados homogêneos, mas não estabelece prejudicialidade entre as demandas, propostas por legitimados diferentes. [...] 3. A exigência legal de carência para a percepção do benefício de salário-maternidade pelas seguradas contribuintes individuais e seguradas especiais (caso contribuam e requeiram benefício maior que o valor mínimo) foi reformulada, desde a propositura das ações diretas em julgamento, pela Medida Provisória n. 871/2019 e pela Lei n. 13.846/2019, remanescendo, porém, o período mínimo de 10 (dez) meses para a concessão do benefício. 4. Viola o princípio da isonomia a imposição de carência para a concessão do salário-maternidade, tendo em vista que (i) revela presunção, pelo legislador previdenciário, de má-fé das trabalhadoras autônomas; (ii) é devido às contribuintes individuais o mesmo tratamento dispensado às seguradas empregadas, em homenagem ao direito da mulher de acessar o mercado de trabalho, e observado, ainda, o direito da criança de ser cuidada, nos primeiros meses de vida, pela mãe; e (iii) há um dever constitucional de proteção à maternidade e à criança, nos termos do art. 227 da Constituição de 1988, como sublinhou o Supremo no julgamento da ADI 1.946. [...] 6. A ampliação, mediante lei, do período básico de cálculo (PBC) dos benefícios, isto é, do conjunto dos salários de contribuição usados no cálculo do salário de benefício, está dentro do raio de atuação legítima do legislador e confere maior fidedignidade à média das contribuições, pois, quanto maior a amostra tomada de um conjunto para estabelecer a média, maior a representatividade desta. A criação de regra de transição para os segurados já filiados ao Regime Geral de Previdência Social (Lei n. 9.876/1999, art. 3º) é constitucional, visto que não viola direitos adquiridos, expressamente ressalvados pela legislação, e possui força cogente, não havendo opção aos contribuintes quanto à regra mais favorável, para efeito de cálculo do salário de benefício. [...] 8. Com a edição da EC n. 20/1998, deixou de ser necessária lei complementar para instituir contribuição sobre valores pagos a autônomos, administradores e avulsos. A Lei Complementar n. 84/1996 perdeu, assim, o status de lei complementar, de modo que poderia ser revogada por lei ordinária, como de fato foi pela Lei n. 9.876/1999. 9. Ações parcialmente conhecidas, e, na parte conhecida, pedido julgado parcialmente procedente, quanto à alegada inconstitucionalidade dos arts. 25 e 26 da Lei n. 8.213/1991, na redação da Lei n. 9.876/1999, conforme postulado na ADI 2.110, e improcedente em relação às demais pretensões, declarando-se a constitucionalidade dos dispositivos impugnados. (STF - ADI: 2111 DF, Relator: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 21/03/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 23-05-2024 PUBLIC 24-05-2024)

Dessa forma, a Corte decidiu que a regra de transição do fator previdenciário, utilizada no cálculo dos benefícios dos segurados filiados antes da vigência da Lei nº 9.876/1999, deve ser aplicada obrigatoriamente. Dessa forma, a decisão fundamentou-se no entendimento de

que a Constituição Federal proíbe critérios diferenciados para a concessão de benefícios, o que impede que o segurado opte por uma forma de cálculo que lhe seja mais vantajosa.

Assim, a tese fixada no julgamento das ADI 2111 contraria o entendimento firmado no julgamento da Revisão da Vida Toda, ao passo que o STF determinou que a regra de transição da Lei nº 9.876/1999, que desconsidera os salários anteriores a julho de 1994 no cálculo da aposentadoria, é de aplicação obrigatória, vedado ao segurado escolher um método de cálculo mais favorável.

Diante desse contexto, a nova posição do STF confrontou precedentes qualificados da própria Corte, como o Tema 334, que assegura o direito ao melhor benefício para os segurados, e o próprio Tema 1102, que havia reconhecido a possibilidade da revisão da vida toda. Porém, ressalta-se que a decisão está fundamentada na necessidade de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS, ao passo que evitou um aumento significativo nas despesas do INSS, que poderia comprometer o equilíbrio financeiro do sistema a curto e longo prazo.

Isto posto, a sustentabilidade do RGPS é essencial para garantir sua continuidade e proteger os direitos dos segurados. Portanto, manter o equilíbrio financeiro e atuarial é crucial para que os recursos arrecadados cubram os benefícios pagos, evitando déficits que possam comprometer o sistema. Além disso, a sustentabilidade do RGPS é fundamental para preservar sua função redistributiva, garantindo a inclusão social e a redução de desigualdades, especialmente diante do envelhecimento da população.

3. SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

A sustentabilidade do sistema de previdência social é um dos maiores desafios enfrentados pelo Brasil, especialmente no contexto de um regime previdenciário que busca conciliar proteção social ampla com equilíbrio financeiro e atuarial. Sendo assim, prevista constitucionalmente como um dos princípios fundamentais do sistema de previdência social, a sustentabilidade refere-se à capacidade do sistema de financiar seus benefícios de forma contínua e eficiente, garantindo tanto a proteção aos segurados quanto a viabilidade econômica do modelo.

Nesse sentido, a sustentabilidade da previdência social pode ser analisada sob duas perspectivas complementares, as dimensões financeira e social. Logo, a dimensão financeira refere-se à necessidade de equilibrar as receitas (arrecadação de contribuições e outros recursos) e as despesas (pagamento de benefícios), evitando déficits que comprometam o

funcionamento do sistema. Isso inclui a gestão eficiente de recursos, a definição de regras de acesso adequadas e o controle do crescimento das despesas.

Por outro lado, tratando da dimensão social, envolve a garantia de que o sistema cumpra sua função principal, a qual seja proteger os cidadãos contra riscos sociais tais como incapacidades laborativas, idade avançada, entre outros. Desse modo, a sustentabilidade social implica na inclusão de segurados vulneráveis e na manutenção de benefícios que atendam às suas necessidades. Portanto, tais dimensões, embora interdependentes, frequentemente entram em conflito, singularmente em momentos de restrição orçamentária ou crises econômicas.

Nesse ínterim, o RGPS enfrenta pressões significativas, derivadas de fatores estruturais e conjunturais que impactam diretamente sua sustentabilidade tais como o envelhecimento populacional, em que aumento da expectativa de vida e a redução das taxas de natalidade resulta em um crescimento acelerado da população idosa e, conseqüentemente, de beneficiários do sistema. Isto posto, com menos contribuintes ativos e mais aposentados, a relação de dependência previdenciária aumenta, sobrecarregando o RGPS.

Ademais, outra problemática enfrentada é a informalidade no mercado de trabalho, em que se observa trabalhadores sem registro formal ou contribuições previdenciárias que representam um problema significativo para a sustentabilidade financeira, verificando-se uma alta taxa de informalidade, que por sua vez também se encontra atrelada aos períodos de recessão econômica, como o enfrentado pelo Brasil na última década. Por conseguinte, resultam em aumento do desemprego, redução da arrecadação previdenciária e maior demanda por benefícios, agravando o desequilíbrio financeiro do sistema.

Nessa perspectiva, é vital ressaltar que o direito à previdência social deve ser assegurado dentro de uma perspectiva de equilíbrio fiscal, levando em conta a capacidade do Estado de manter o sistema de seguridade social sem prejudicar sua sustentabilidade a longo prazo (Silva, 2009).

4. O PAPEL DO STF NA SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

As decisões do STF nas ADIs 2110 e 2111 evidenciam a tensão entre os desafios financeiros e a necessidade de garantir direitos sociais. Quando se fala sobre a dispensa do requisito da carência para o benefício de salário maternidade, a ampliação do acesso ao benefício reforça a dimensão social da sustentabilidade, promovendo maior inclusão de mulheres em situação de vulnerabilidade. Contudo, a medida aumenta as despesas do RGPS,

pressionando a dimensão financeira, especialmente em um contexto de crescente demanda por benefícios.

Em contrapartida, ao rejeitar a tese da revisão da vida toda, o STF priorizou a dimensão financeira, evitando um aumento significativo de despesas que comprometeria a sustentabilidade atuarial do sistema. No entanto, essa decisão limitou o acesso de segurados a benefícios mais justos, restringindo a dimensão social da sustentabilidade.

Essas decisões mostram que a sustentabilidade do sistema depende de escolhas políticas e judiciais que busquem equilibrar direitos sociais com responsabilidade fiscal, garantindo que o sistema continue funcional e inclusivo a longo prazo. Nesse sentido, ressalta-se que o STF tem desempenhado um papel de destaque nas perspectivas de construção de um sistema de previdência social sustentável.

Ao interpretar a Constituição e decidir sobre normas infraconstitucionais, a Corte deve considerar o equilíbrio atuarial, ao preservar normas que visam garantir previsibilidade financeira, contribui para a longevidade do sistema, haja vista decisões como a rejeição da revisão da vida toda evitam precedentes que possam desestabilizar financeiramente o RGPS.

Para além, a Corte também possui a responsabilidade de garantir que as decisões respeitem os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da proteção social, assegurando que o sistema alcance sua finalidade inclusiva. Outrossim, em muitas situações, o STF atua como mediador entre demandas sociais legítimas e restrições financeiras, buscando decisões que equilibrem essas duas dimensões.

Dessa forma, por vezes, o STF tem tomado papel de protagonista na garantia da sustentabilidade do sistema de previdência social, exercendo uma função que transcende o campo jurídico e atinge o núcleo das políticas públicas brasileiras, sendo um ator fundamental na busca do equilíbrio entre inclusão social e responsabilidade fiscal, ainda que essa função envolva escolhas complexas e por vezes impopulares.

Todavia, é imperioso destacar que essa função não pertence ao sistema judiciário, ao passo que análise do direito social e da sustentabilidade do sistema de previdência social exige uma abordagem integrada, que vá além da polarização entre ampliação de direitos e contenção de despesas.

Nesse viés, Moraes (2013) discute a independência entre os poderes, enfatizando como a separação dos poderes é essencial para o equilíbrio e funcionamento do Estado democrático com vistas a evitar abusos e garantir a harmonia do sistema, devendo cada poder atuar dentro de suas competências sem a possibilidade de ingerência indevida sobre as atribuições dos outros.

Nessa perspectiva, para isso, é necessária adoção de políticas de financiamento mais robustas com ampliação da base de arrecadação, combate à informalidade e revisão de incentivos fiscais que reduzem as receitas previdenciárias, além de reformas estruturais que preservem a inclusão sem comprometer a sustentabilidade financeira, priorizando os grupos mais vulneráveis.

Por fim, ressalta-se a necessidade de um diálogo interinstitucional, no qual Judiciário, Legislativo e Executivo atuem de forma coordenada para equilibrar os interesses sociais e econômicos, evitando decisões isoladas que comprometam a integridade do sistema, levando em conta que o equilíbrio entre direito social e sustentabilidade não é apenas uma questão técnica, mas também um compromisso ético e político com as gerações presentes e futuras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O julgamento das ADIs 2110 e 2111 pelo Supremo Tribunal Federal ilustra de forma evidente a complexidade que permeia o sistema de previdência social brasileiro. O STF, ao desempenhar seu papel de guardião da Constituição, é frequentemente desafiado a equilibrar dois valores fundamentais: a ampliação e proteção dos direitos sociais e a preservação da sustentabilidade financeira do sistema previdenciário.

Ao tratar sobre a exigência da carência para o salário-maternidade, a Corte reafirmou o compromisso com a dignidade da pessoa humana e a universalidade da proteção social ao reconhecer a inconstitucionalidade da carência, especialmente em relação às seguradas individuais e facultativas. Por conseguinte, a decisão promoveu maior inclusão social e reforçou o direito das mulheres em situação de vulnerabilidade.

Por outro lado, o STF demonstrou preocupação com a sustentabilidade atuarial do RGPS ao rejeitar a tese da revisão da vida toda. Para tanto, essa escolha reflete uma postura de cautela fiscal, essencial para assegurar a viabilidade do sistema em longo prazo, especialmente em um contexto de envelhecimento populacional e alta informalidade no mercado de trabalho.

Essas decisões revelam o papel que o STF tem desenvolvido, exigindo uma análise sensível às múltiplas dimensões envolvidas. Isto posto, ao mesmo tempo em que amplia direitos, o STF precisa considerar o impacto financeiro de suas decisões e priorizar a estabilidade econômica para preservar o sistema como um todo.

No entanto, os julgamentos também evidenciam a necessidade de maior articulação entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, visando uma abordagem integrada que

equilibre inclusão social e responsabilidade fiscal. Dessa forma, a sustentabilidade do sistema de previdência social não depende apenas de decisões judiciais pontuais, mas de políticas públicas abrangentes que ampliem a base de arrecadação, combatam a informalidade e promovam reformas estruturais inclusivas.

Assim, conclui-se que o STF desempenha um papel crucial na busca de um sistema de previdência social mais justo e sustentável, mas sua atuação deveria apenas ser complemento em casos pontuais, em um cenário que protagonize estratégias políticas e econômicas que garantam o equilíbrio entre a proteção social e a viabilidade financeira, para assegurar a continuidade do sistema frente aos desafios do presente e do futuro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 jan. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213compilado.htm. Acesso em: 05 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2110*, Relator: Ministro Nunes Marques. Data de Julgamento: 30/09/2024. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 16/10/2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=781112441>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2111*, Relator: Ministro Nunes Marques. Data de Julgamento: 21/03/2024. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 24/05/2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1795149>. Acesso em: 10 jan. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

SUSTENTABILIDADE E JUSTIÇA SOCIAL: O CAMINHO DO BPC PELO FIO DE PETIT

Sustainability and social justice: the bpc march in petit's thread

Eduardo Rocha Dias¹

Kalyl Lamarck Silvério Pereira²

DOI: <https://doi.org/10.62140/EDKP992025>

RESUMO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é uma política assistencial brasileira que garante um salário-mínimo a idosos e pessoas com deficiência em vulnerabilidade. Contudo, o aumento das concessões em 2024 intensificou críticas à sustentabilidade do programa, motivando debates sobre reformas. Este estudo analisa a adequação de mudanças nesse critério com foco em categorias suspeitas e discriminação interseccional, avaliando se promovem sustentabilidade e inclusão ou perpetuam desigualdades. Justifica-se pela relevância social e acadêmica de assegurar direitos fundamentais. Metodologicamente, adota análise qualitativa de fontes jurisprudencial e bibliográfica por meio do escrutínio estrito. A pesquisa, estruturada em três capítulos, conclui que uma agência reguladora é essencial para garantir critérios dinâmicos e alinhados à dignidade, igualdade e sustentabilidade constitucionais.

Palavras-chave: BPC; critério de renda; categorias suspeitas.

ABSTRACT

The Continuous Benefit Programme (BPC) is a Brazilian welfare policy that ensures a minimum wage for elderly individuals and people with disabilities in situations of vulnerability. However, the increase in benefit grants in 2024 has intensified criticism regarding the program's sustainability, fueling debates about reforms. This study analyzes the adequacy of changes to the eligibility criteria, focusing on suspect classifications and intersectional discrimination, assessing whether they promote sustainability and inclusion or perpetuate inequalities. The study is justified by the social and academic relevance of safeguarding fundamental rights. Methodologically, it adopts a qualitative analysis of jurisprudential and bibliographic sources through strict scrutiny. Structured in three chapters, the research concludes that a regulatory agency is essential to ensure dynamic criteria aligned with constitutional principles of dignity, equality, and sustainability.

Keywords: BPC; income threshold; suspect classifications.

1. INTRODUÇÃO

¹ Doutor em Direito pela Universidade de Lisboa. Procurador Federal da Advocacia-Geral da União. E-mail: eduardorochadias@unifor.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9095931754606099>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0972-354X>.

² Advogado. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. Presidente da Comissão de Direito Previdenciário & Assistência Social da OAB – Subseção de Mossoró. Especialista em Direito Constitucional e em Direito Público. E-mail: klamarck@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3765164796031417>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-6083-4813>.

O Benefício de Prestação Continuada constitui uma política pública assistencial no Brasil, destinada a garantir a transferência mensal de um salário-mínimo a pessoas idosas e indivíduos com deficiência que comprovem não possuir meios para sustentar a própria subsistência, tampouco disponham de suporte suficiente de seu núcleo familiar para essa finalidade. No entanto, em virtude do aumento expressivo no número de concessões do BPC observado ao longo do ano de 2024, o critério de renda utilizado na análise de elegibilidade do benefício tem sido amplamente criticado, configurando-se como um foco potencial para propostas de reforma no sistema de assistência social.

O título deste trabalho evoca a lendária travessia de Philippe Petit entre as Torres Gêmeas em 1974, um feito que se tornou símbolo de coragem, equilíbrio e determinação diante do risco iminente de queda. Assim como Petit desafiou a gravidade ao caminhar sobre um fio suspenso a centenas de metros de altura, políticas públicas como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) navegam por uma linha tênue entre a justiça social e a sustentabilidade financeira, precisando de ajustes precisos para evitar colapsos e garantir inclusão sem comprometer os recursos públicos.

A questão central do presente estudo reside na apreciação da adequação de novas hipóteses para as métricas de renda, tidas como mais sustentáveis, aplicadas como condicionantes para o acesso ao BPC, porém, sob a ótica das categorias suspeitas e da discriminação interseccional. Busca-se questionar se há margem para diretrizes que dificultem o acesso ao benefício objetivando economia ao erário e, ainda assim, sejam alinhadas aos princípios e garantias previstos na Constituição Federal; ou se, ao contrário, perpetuariam desigualdades estruturais enfrentadas por essas populações vulneráveis. Essa análise torna-se ainda mais relevante ao se considerar a interseção de múltiplas formas de discriminação que impactam pessoas com deficiência e idosos, bem como à luz da necessidade de adequação dessas normas aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 3º, III, CF) e da igualdade (art. 5º, *caput*, CF).

O objetivo geral deste trabalho é analisar a adequação constitucional de mudanças fixas e dinâmicas no critério de renda para a concessão do BPC a pessoas com deficiência e idosos, considerando-se a sustentabilidade da seguridade social, o escrutínio de categorias suspeitas e a discriminação interseccional.

A justificativa social desta pesquisa está no potencial de assegurar que políticas públicas assistenciais, como o BPC, sejam habituadas a promover a inclusão e a igualdade, para evitar a perpetuação de desigualdades e garantir a dignidade das pessoas com deficiência e dos idosos. Academicamente, este trabalho contribui para o aprofundamento das discussões sobre

a aplicação dos princípios e garantias constitucionais na formulação e execução de políticas sociais, bem como sobre a interpretação e aplicação das categorias suspeitas e da discriminação interseccional no direito assistencial brasileiro.

Este trabalho utiliza uma abordagem qualitativa sobre fontes bibliográficas e jurisprudenciais, dividida em três etapas principais: revisão bibliográfica e normativa, análise jurisprudencial e aplicação do escrutínio estrito. A estrutura do trabalho está organizada em três capítulos principais, somados a uma introdução e uma conclusão. Inicialmente, serão analisados dispositivos legais e obras doutrinárias sobre categorias suspeitas e discriminação interseccional. Em seguida, examinar-se-á o entendimento atual do STF referente ao critério de renda do BPC, considerando a necessidade de evitar retrocessos jurídicos (efeitos *backlash* e ativismo judicial). Por fim, dois cenários hipotéticos — redução linear e vinculação a índices sociais — serão discutidos quanto à adequação, razoabilidade e proporcionalidade às normas do bloco constitucional brasileiro.

A análise conclui que o debate sobre o BPC requer uma complexidade técnica além do escopo político ou jurídico atual. Assim, torna-se necessária a criação de uma agência reguladora de políticas de seguridade social apta a gerir critérios dinâmicos, como seus próprios índices de vulnerabilidade e sustentabilidade, com maior confiabilidade e adaptação, opção esta que surge como solução viável para alinhar o benefício às demandas constitucionais de reserva do possível, dignidade, igualdade e justiça social.

2. A PINTURA DAS VULNERABILIDADES: DESENHANDO AS LINHAS INVISÍVEIS DA EXCLUSÃO

Neste capítulo, será apresentado o conceito jurídico de “categorias suspeitas” e sua relevância no controle de constitucionalidade e adequação de normas que impactam grupos historicamente vulneráveis, bem como a importância da discriminação interseccional na análise de tais classificações. O estudo visa explorar como as categorias suspeitas, ao serem submetidas ao escrutínio estrito, demandam que qualquer diferenciação normativa seja justificada por um interesse governamental imperioso, formulada de maneira precisa e demonstrada como o meio menos restritivo possível. De mais a mais, será destacada a necessidade de incluir a perspectiva interseccional, considerando as sobreposições de desigualdades enfrentadas por pessoas com deficiência e idosos, ambos reconhecidos como categorias suspeitas. Com isso assentado, será possível avaliar a adequação constitucional de mudanças no critério de renda de políticas assistenciais, como BPC, por meio destes relevos.

Categorias Suspeitas

O conceito de “categorias suspeitas”, para Leal (2022), é um constructo jurídico que evoluiu em tribunais ao longo do tempo, por estabelecer parâmetros e salvaguardas para proteger certos grupos de discriminações inconstitucionais ou arbitrárias, ao considerar que algumas características – como idade, deficiência, raça, gênero, orientação sexual, religião, dentre outras – podem colocar determinadas classes ou grupos sociais em desvantagem ou tornar seus membros vulneráveis a injustiças decorrentes da desigualdade que os acompanham estruturalmente. Conforme a autora, historicamente, os primeiros passos nessa concepção foram dados no caso *Korematsu vs. Estados Unidos* na Suprema Corte Americana (1944) ao citar que todas as restrições legais que limitam os direitos civis de um único grupo racial são imediatamente suspeitas; e em jurisdição internacional no caso *Atala Riffo e Hijas vs. Chile* (2012) na Corte Interamericana de Direitos Humanos, decisão que reconheceu a orientação sexual como categoria naturalmente alvo de preconceito e das generalizações estigmatizantes (Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2012).

No esforço de dar contornos a esse conceito, Aguilar (2020), caracteriza as categorias suspeitas como os critérios de interpretação e aplicação da lei que permitem identificar normas contrárias a indivíduos que, de modo congênito, acumulam desvantagens sociais, para presumir a inconstitucionalidade (ou, no caso deste trabalho, o desalinhamento normativo) devido à elevada probabilidade deste legislado ser discriminatório e desigual. Nessa direção, Guzmán (2019), revela que existem determinadas camadas sociais incluídas em instrumentos jurídicos que consagram direitos fundamentais e que, ao serem evocadas para justificar diferenciações de tratamento, ensejam, *a priori*, forte suspeição, desconfiança e presunção de inconstitucionalidade.³

Em consonância com esse argumento, Maués (2019) considera que quando o Estado utiliza critérios de discriminação que afetam grupos historicamente desfavorecidos, é possível validar essas leis desde que o Estado apresenta razões especiais para fazê-lo, de acordo com os objetivos que seus órgãos representativos decidem que devem ser buscados por toda a

³ Embora “*sospechosa*” em espanhol e “*suspeita*” em português compartilhem a mesma raiz etimológica, possam ter conotações levemente distintas no uso cotidiano. No âmbito dos direitos fundamentais, “*categorias sospechosas*” implica a necessidade de proteção reforçada contra discriminação. Portanto, apesar das peculiaridades linguísticas, ambas as expressões convergem para a ideia de “desconfiança de tratamento” no sentido de que certas categorias merecem um escrutínio mais atento para garantir a igualdade e prevenir discriminação.

sociedade. Assim, embora corresponda ao Poder Judiciário examinar de maneira cuidadosa essas discriminações, elas serão consideradas constitucionais quando se apresente uma finalidade constitucional consistente com elas.

Consequentemente, diante de uma norma cuja constitucionalidade seja questionada e envolva uma dessas “categorias suspeitas”, torna-se necessário um padrão de controle de constitucionalidade minucioso e exigente, um “escrutínio estrito”, justificado pela gravidade das consequências em razão da probabilidade latente de discriminação. Este exame severo visa identificar como inconstitucional qualquer norma que se instrumentalize para a imposição de uma maioria, isto é, que comprometa os interesses de comunidades vulneráveis, discretas e insulares, não necessariamente minorias (D’Ávila Lopes, 2022), e expondo assim seu caráter discriminatório (Helfand, 2009). O propósito do escrutínio estrito, neste ensejo, é verificar se a legislação viola a cláusula de igualdade.

À luz disso, Dworkin (2005) também endossa a ideia de que quando uma decisão impõe desvantagens a um grupo identificado como uma classe “suspeita”, ela deve ser submetida ao chamado escrutínio estrito. Para o autor, essa classificação refere-se a um grupo que “está sujeito a uma história de tratamento desigual proposital, ou relegada a uma posição de impotência política que exige proteção extraordinária de processo político majoritário”. Ele apõe que sob esse elevadíssimo padrão de análise, a decisão será considerada incompatível com a cláusula da igualdade, salvo se for demonstrado que a desvantagem imposta é indispensável para custodiar um interesse governamental de importância “irresistível”.

Da mesma forma, Mônia Leal e Rosana Maas (2020) ilustram que, ao se reconhecer uma categoria como suspeita, e estando inserida em um ato ou norma que aparenta violar o direito à igualdade, a análise de proporcionalidade desse documento será por meio desse escrutínio estrito. Para a autora, isso lastreia-se na dimensão objetiva dos direitos fundamentais, a qual assegura a supremacia constitucional e a eficácia vinculante destes que irradia em todo o ordenamento jurídico. Logo, a invalidade de normativos contendo disposições discriminatórias que envolvam uma “categoria suspeita” advém do princípio de que os direitos fundamentais devem ser observados por todos os Poderes estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário), que são orientados e impulsionados por essa dimensão, finaliza.

Partindo desse ponto, a legitimidade de uma disposição de categorias suspeitas adotada por um ato impugnado depende do cumprimento de três requisitos conjuntos. Primeiramente, o novo arranjo deve estar diretamente vinculado a um interesse governamental imperioso (*compelling*). Depois disso, é necessário que seja delineado de forma precisa e sob medida (*narrowly tailored*) para alcançar este objetivo estatal. Por fim, deve ser demonstrado que esta

abordagem é o meio menos restritivo e capaz de atingir a finalidade proposta (*least restrictive means*), respeitando os limites da adequação, necessidade e proporcionalidade no contexto jurídico (Cléve; Lorenzetto, 2016).

Por tal razão, para que uma norma que suprima direitos de categorias suspeitas seja considerada constitucional, ela precisa atender à esses três critérios fundamentais anteditos, que em síntese, se traduz em dizer: que (i) a norma deve estar relacionada a um objetivo inestimável e legítimo para o interesse público e do Estado; (ii) a maneira como está formulada deve ser muito específica e tão somente para atingir este objetivo governamental, sem extrapolar seus limites; e (iii) deve ser indiscutível que não existe nenhuma alternativa menos restritiva que poderia alcançar o mesmo resultado. De modo a esclarecer, a norma precisa ser a melhor opção que respeite aos princípios de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito (Fallon, 2007).

Conforme exposto, o estudo das categorias suspeitas e a aplicação do escrutínio estrito observam a necessidade de um padrão rigoroso de controle de constitucionalidade quando normas impactam grupos vulneráveis, como será avaliado se é o caso das mudanças hipotéticas propostas neste estudo ao critério de renda no Benefício de Prestação Continuada, destinado a pessoas com deficiência e em idade avançada. Para atender adequadamente ao objetivo geral deste trabalho de analisar a conformidade constitucional de mudanças desta norma sob a perspectiva de categorias suspeitas, é fundamental verificar se a legislação assistencial em comento de fato incide sobre uma classificação suspeita, especialmente para considerar as peculiaridades que envolvem as pessoas com deficiência e os idosos. Para uma investigação sensata, faz-se apropriado explorar, antecipadamente, o conceito de discriminação interseccional afim de compreender plenamente as nuances e eventuais injustiças enfrentadas por esse grupo.

Discriminação Interseccional

Investigar se um grupo social é vulnerável e pode ser considerado uma categoria suspeita envolve delimitar o conceito de discriminação, que é um fenômeno não unitário, mas multifacetado e complexo. Logo após, interpretar esta compreensão face às particularidades do grupo, que não necessariamente estará contemplado em instrumentos jurídicos que visem sua proteção.

O ponto de partida desse tratamento desigual, discriminatório, na visão de D'Ávila Lopes (2022), advém porquanto a Moral, a Religião, o Costume e o Direito constituem

sistemas normativos desenvolvidos ao longo da história com o propósito de organizar e regulamentar o comportamento humano, a convivência social e o progresso coletivo. Entretanto, a autora enfatiza que esses aparelhos não são neutros, pois incorporam os valores, interesses e preconceitos daqueles que os criaram e os aplicam que podem servir tanto a objetivos positivos, como a promoção da justiça e do bem-estar social, quanto a finalidades negativas, como a perpetuação de estruturas de poder e desigualdades. Em especial, para D'Ávila Lopes, o Direito, que embora concebido como um instrumento de pacificação e avanço social, frequentemente foi utilizado para consolidar hierarquias sociais, beneficiando grupos dominantes em detrimento da maioria. Essa dinâmica opressiva, dissimulada por mecanismos culturais e institucionais, dificulta sua identificação e enfrentamento, que encoberta a perpetuação de desigualdades ao longo da história, encerra.

Com respaldo nessa concepção, ao Direito, designadamente à atuação do Poder Judiciário, Saba, citado por Gargarella (2009), destaca que as cortes reconhecem uma categoria como suspeita quando associada à proteção de grupos vulneráveis ou sistematicamente discriminados, mesmo sem indicação expressa em norma. De forma convergente, Guzmán (2019) enfatiza que determinadas classificações sociais podem ser reconhecidas mesmo quando não descritas diretamente em textos normativos, desde que sua utilização como critério de tratamento desigual provoque alta suspeita de inconstitucionalidade ou de inconformidade com o direito fundamental à igualdade. Desta sorte, salta-se a importância da interpretação jurídica como mecanismo de defesa da igualdade formal (direito fundamental) e material (estrutural), especialmente diante de omissões judiciais, legislativas, de políticas públicas ou constitucionais.

No que concerne à definição de discriminação, para Rios e Silva (2015) os instrumentos internacionais voltados à proteção dos Direitos Humanos, entre os quais se destacam a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2006, “todos incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro”⁴, enunciam discriminação como qualquer forma de diferenciação, exclusão, limitação ou favorecimento

⁴ Essas convenções ratificadas pelo Brasil foram incorporadas, mas não têm *status* de emenda constitucional, pois não seguiram o rito do art. 5º, §3º, da CF. Segundo o RE nº 466.343/SP, só tratados de Direitos Humanos que sigam esse procedimento são equivalentes a emendas constitucionais. Vale ressaltar, no entanto, a posição expansiva de Ana Maria D'Ávila Lopes (2021), segundo a qual todos os tratados internacionais de Direitos Humanos teriam hierarquia materialmente constitucional, à luz da teoria argumentativa de MacCormick, entendimento debatido no contexto da ADI n. 5.543/2020-DF.

que tenha como finalidade ou efeito a restrição, supressão ou prejuízo ao reconhecimento, exercício ou fruição de direitos humanos e liberdades fundamentais em igualdade de condições, abrangendo os campos econômico, social, cultural ou qualquer outra esfera da vida pública. Os autores encerram ao evocar a lista de critérios proibidos de discriminação de Fredman (2011) que compreende um rol de atributos pessoais que não podem ser utilizados como base para tratamento desigual como deficiência e idade, além de outras como gênero, raça, etnia, religião, orientação sexual, estado civil, condição econômica, gravidez ou maternidade.

Dessa forma, diversos autores como Ávila Lopes (2022), Rios e Silva (2015) e Leal (2022) mencionados até este ponto do estudo convergem na compreensão de que a deficiência e a idade constituem critérios suspeitos de vulnerabilidade e discriminação. Não obstante, esses predicados não produzem efeitos isoladamente. Marcando este ângulo, Crenshaw (1989) expõe que a “interseccionalidade” constitui uma doutrina que se esforça a compreender a interação entre mais de um sistema de opressão e discriminação, como a condição econômica, o racismo, o patriarcado e a opressão de classe, os quais se sobrepõem e contribuem para a formação de desigualdades estruturais ainda mais profundas. Tal conceito enfatiza, para a autora, que essas formas de discriminação não operam de maneira isolada, mas sim de forma interconectada, gerando impactos dinâmicos e amplificando as desvantagens vivenciadas por determinados grupos sociais em um espectro com limiar nefasto e nocivo. Desse modo, a premissa central da tese da discriminação interseccional consiste em diagnosticar como a interação entre esses eixos de subordinação – como idade, deficiência, gênero, raça, etnia e classe – não apenas define as experiências individuais e coletivas, mas também organiza hierarquias e posições relativas no tecido social.

É inviável desconsiderar uma análise interseccional das discriminações enfrentadas por pessoas com deficiência e idosos, pois as opressões sobrepostas que esses grupos suportam agravam suas desigualdades, evidenciando-se a necessidade de reconhecê-los como categorias suspeitas. Preteritamente neste capítulo, D’Ávila Lopes revelou que o Direito está longe de ser axiologicamente neutro, historicamente reproduziu hierarquias sociais que privilegiam elites, utilizando-se normas para perpetuar desigualdades. Nesse cenário, é possível reconhecer que idade e deficiência tornam-se critérios estruturais de discriminação, mas interatuam com outros atributos, como gênero, raça e classe, agravando-se a exclusão social e econômica.

Embora tenha-se argumentado que categorias suspeitas possam ser negligenciadas por instrumentos jurídicos, este não é o caso das pessoas com deficiência ou dos idosos. A

Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, com *status* de Emenda Constitucional (Brasil, 2009), define discriminação como:

qualquer distinção, exclusão ou restrição baseada na deficiência que tenha o propósito ou o efeito de impedir ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condições com as demais pessoas, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais em qualquer campo.

No mesmo prumo, o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Brasil, 2015) reforça essa proteção ao estabelecer como objetivos a inclusão social e a igualdade de oportunidades, determinando a remoção de barreiras que restringem a participação plena dessas pessoas. Da mesma forma, o Estatuto do Idoso (Brasil, 2003) assegura aos idosos o direito à dignidade, liberdade e convivência familiar, mas falhas na implementação dessas normas perpetuam exclusões concretas.

Considerando-se a faceta legal, não resta dúvidas de que há normas que reconhecem a necessidade de proteção destas duas classes por serem vulneráveis, portanto, idosos e pessoas com deficiência são indubitavelmente categorias suspeitas. Bem assim, na prática, essas duas categorias enfrentam barreiras sinérgicas que não podem ser desconsideradas pelo Direito. Conceba-se, meramente, a comparação entre um homem idoso, branco, com deficiência física, e uma mulher idosa, negra, nordestina, em situação de pobreza e com deficiência física. É evidente que esta última enfrentará discriminação não apenas em razão de sua deficiência, mas também pela sobreposição de outros marcadores de vulnerabilidade, como gênero, raça, origem regional e condição socioeconômica, que amplificam as barreiras e desigualdades que vivencia. Essa interação é o que Crenshaw definiu como interseccionalidade, onde sistemas discriminatórios, como racismo e capacitismo, não atuam isoladamente, mas em conjunto, criando desigualdades dinâmicas e estruturais. A lista de critérios proibidos de Fredman reforça que a combinação desses fatores, intensifica a vulnerabilidade, a depender do local do indivíduo na latitude desse gradiente de desvantagens.

Nessa lógica de espectro, os critérios de uma política pública para proteção de vulnerabilidades não devem ser homogêneos. Logo, como sustentam Guzmán e Saba, o reconhecimento de categorias suspeitas deve ir além da literalidade da lei, englobando grupos que, mesmo sem previsão normativa explícita, são alvo de discriminações sistemáticas. Essa

acepção está devidamente alinhada ao princípio constitucional da igualdade material⁵ cujo propósito seja a erradicação de desigualdades estruturais. Dessa forma, adotar mecanismos de sustentabilidade da seguridade social que venha a considerar as discriminações interseccionais que acometem pessoas com deficiência e idosos e tratá-los como categorias suspeitas é incontornável para a promoção da justiça e para o combate às exclusões estruturais historicamente enfrentadas por esses grupos.

3. LOAS, RE 567.985/MT E A IMPRECIÇÃO SEMÂNTICA DO §3º: A MIOPIA DA IGUALDADE MATERIAL

O Benefício de Prestação Continuada tem ocupado noticiários em virtude do expressivo aumento no número de concessões nos anos de 2023 e 2024. Ilustrativamente, no estado do Rio de Janeiro, observou-se um crescimento de 44% no total de beneficiários com deficiência, enquanto em algumas capitais esse percentual ultrapassou 50%, com uma média de incremento nacional em torno de 26%. Esse quadro levanta preocupações sobre a sustentabilidade fiscal do programa, que historicamente enfrenta interpelações relacionadas ao critério de elegibilidade por renda, atualmente estabelecido na quarta fração do mínimo constitucional por membro do grupo familiar. Por essa tábua de fundo, o diálogo acerca de possíveis reformas na Seguridade Social tem ganhado relevância em 2024, com diversos movimentos da equipe econômica do governo compondo propostas para otimizar a gestão do BPC (Rossi, 2024; Gabriel, 2024).

Dessas razões, descobrir quais as balizas limítrofes para delinear um novo piso é tão importante. Ao longo deste capítulo, serão revisitadas as interpretações vigentes à esta mecânica assistencial, para, posteriormente, se analisar, por meio do escrutínio estrito, as duas hipóteses de alteração do requisito econômico do benefício propostas na metodologia deste trabalho.

De partida, em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (Brasil, 1993) instituiu, no §3º do artigo 20, o critério de renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário-mínimo como requisito para a concessão do Benefício de Prestação Continuada. Posteriormente, em 1998, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº

⁵ Considera-se igualdade material como um princípio constitucional a partir da interpretação do art. 3º, I, III e IV da Constituição, que visa solidariedade, justiça social, erradicação da pobreza e desigualdades, reforçada pelo início do *caput* do art. 5º.

1.232/DF, ratificou a constitucionalidade do §3º, enfatizando que a definição de critérios para políticas sociais é uma atribuição do legislador ordinário.

O julgado da ADI 1.232/DF se mostrou insuficiente, tanto que em 2013, no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) n.º 567.985/MT (Brasil, 2013), com repercussão geral reconhecida, o tema foi revisitado quando alterou-se sutilmente o juízo de constitucionalidade do §3º da LOAS. Na ocasião, o STF declarou a inconstitucionalidade parcial do dispositivo, sem pronúncia de nulidade, tão somente para permitir que outros elementos fossem considerados para aferir a pobreza em casos concretos. Em traços gerais, o critério de renda continuou sendo uma referência objetiva, mas poderia ser flexibilizado a depender da instrução processual. Contudo, essa decisão, ainda que fundamentada nos princípios de separação dos poderes e reserva do possível, revelou-se limitada, ao não considerar estar diante de categorias suspeitas — idosos e deficientes, alvos potenciais de discriminações interseccionais.

Essa rigidez posta ao §3º foi novamente questionada em 2020, quando o Congresso Nacional aprovou a Lei n.º 13.981, de 23 de março de 2020, majorando o limite de proventos para meio salário-mínimo *per capita*. Contudo, essa alteração legislativa foi rapidamente suspensa pelo Supremo no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 662 (Brasil, 2020). O ministro Gilmar Mendes, em decisão monocrática, fundamentou a suspensão na ausência de indicação de fonte de custeio, como exige o art. 195, §5º, da Constituição Federal de 1988.

Diante desse impasse, no 31 de dezembro de 2020, o Governo Federal editou a Medida Provisória n.º 1.023, reafirmando o limite de um quarto do salário-mínimo como margem limite do BPC. Convertida na Lei n.º 14.176 em 22 de junho de 2021, a norma além de manter a exigência, quedou-se aos julgamentos do STF para tornar as regras mais flexíveis, desde que o idoso ou deficiente comprovasse gastos extraordinários com saúde.

Com suporte nesse traçado, percebe-se que o RE 567.985/MT foi decisivo para a interpretação e aplicação vigentes do §3º do BPC, que firmou o limite de renda familiar *per capita* como presunção de vulnerabilidade, estritamente quando abaixo de um quarto do salário-mínimo. Nesta ocasião o STF validou o dispositivo, mas desconsiderou as categorias suspeitas, como idosos e deficientes, nem avaliou as interseccionalidades que os impactam. Intervenções posteriores, como nas leis n.º 13.981/2020 e a n.º 14.176/2021, mantiveram a essência do julgado de 2013. Logo, mantém-se o critério de renda mediante uma linha fixa, ainda que o Judiciário possa acomodar uma instrução processual específica por meio de uma decisão que reconheça as deduções de gastos básicos sobre a renda final.

Para finalizar, nas próximas seções, serão apresentadas duas hipóteses de modificação do critério de renda e utilizado o escrutínio estrito⁶ para suas avaliações de adequação constitucional.

4. CONSTRIÇÃO DO BPC E ESCRUTÍNIO ESTRITO: SUSTENTABILIDADE VERSUS JUSTIÇA SOCIAL

Partindo da premissa escrita no primeiro capítulo de que a adequação constitucional de uma norma que impacte categorias suspeitas, como idosos e deficientes, está condicionada ao cumprimento de três requisitos — estar vinculada a um interesse governamental imperioso (*compelling*), ser delimitada de forma precisa e sob medida (*narrowly tailored*) e adotar o meio menos restritivo possível (*least restrictive means*) —, este capítulo busca aplicar o escrutínio estrito a dois modelos hipotéticos de reformulação do §3º da LOAS. Esses requisitos devem ser analisados sob o prisma das discriminações interseccionais, garantindo-se que quaisquer alterações respeitem os princípios e direitos fundamentais da Constituição.

Embora o escrutínio estrito seja tradicionalmente empregado para invalidar normas de natureza discriminatória, sua aplicação a políticas sociais, como o Benefício de Prestação Continuada, que têm como objetivo a *promoção de direitos* em vez de discriminação, requer uma abordagem distinta, a fim de evitar contradições teleológicas e até metodológicas no uso desta ferramenta. Nesse sentido, o escrutínio estrito, neste ensaio, atua como instrumento crítico para avaliar se as restrições propostas pelas mudanças são constitucionalmente adequadas, necessárias e proporcionais, buscando distinguir se estão alinhadas aos objetivos constitucionais e da Assistência Social — ou seja, se essas normas seriam concebidas com precisão, sob medida e por meio do mecanismo menos restritivo aos direitos — e, simultaneamente, preservem a sustentabilidade financeira, um interesse governamental de natureza imprescindível.

Portanto, os cenários examinados neste capítulo compreendem, de um lado, a hipótese de redução da linha rígida para um patamar inferior a um quarto do salário-mínimo e, de outro, a adoção de uma linha dinâmica, indexada a indicadores socioeconômicos que, para este ensaio, adotou-se o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS-IPEA) e o Índice de

⁶ Como visto no capítulo anterior, o escrutínio estrito exige o cumprimento cumulativo de três requisitos fundamentais: (i) vínculo a um interesse governamental imperioso (*compelling interest*); (ii) que a norma seja formulada de maneira precisa e sob medida (*narrowly tailored*) para alcançar esse objetivo; e (iii) que a medida proposta seja o meio menos restritivo (*least restrictive means*) para atingir a finalidade pretendida.

Desenvolvimento Humano (IDH-IBGE). A análise dessas propostas visa avaliar se elas conseguem equilibrar a concretização dos direitos fundamentais com as limitações fiscais, para verificar sua adequação constitucional à luz do escrutínio estrito.

Modelo 1: O Simples Rebaixamento da Linha Fixa

Nesse modelo, especula-se uma linha fixa rebaixada para, por exemplo, 1/5 do salário-mínimo como novo critério de elegibilidade para o BPC, que representaria uma restrição mais severa no acesso ao benefício. Será aplicado o teste de adequação para analisar se cumpre à tríade do escrutínio estrito.

Quanto ao **interesse governamental imperioso**, a aplicação da redução em linha fixa pode encontrar guarida e prosperar. Isso se deve ao fato do direito ao BPC estar diretamente vinculado ao objetivo constitucional consagrado no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal, e explicitamente garantido no artigo 203, inciso V, como instrumento essencial para a redução das desigualdades sociais e a erradicação da pobreza. Contudo, sua efetivação depende intrinsecamente de fatores econômicos, uma vez que é financiado por recursos públicos e condicionado à capacidade fiscal do Estado. Essa dependência financeira confere à sustentabilidade fiscal um encargo de elevada importância no planejamento e na execução dessa política pública. Em situações de restrição orçamentária, a redução da abrangência desse direito pode ser apresentada como justificável, levando em conta que a preservação da saúde fiscal do Estado é um interesse público legítimo e indispensável para a manutenção de políticas sociais no longo prazo.

No que **concerne à formulação precisa e sob medida**, linha fixa rebaixada para, por exemplo, 1/5 do salário-mínimo como novo critério de elegibilidade para o BPC, representaria uma limitação mais severa no acesso ao benefício. Embora certamente acarretasse uma economia ao erário público, a redução do patamar excluiria pessoas que, embora não atendam formalmente à exigência, encontram-se materialmente em situação idêntica. Dito de outra forma, são os indivíduos que estão na zona das margens da fronteira.

Essa problemática ganha contornos mais nítidos ao se distinguir o que é “ser pobre” e “estar pobre”. Segundo Medeiros (2023), a pobreza pode ser entendida como insuficiência de renda, mas os perfis de pobreza variam ao longo do tempo, seja devido a mudanças graduais no tecido econômico e social, seja como resposta a choques estruturais. Medeiros destaca que no Brasil, entre 2002 e 2014, o perfil da pobreza sofreu muitas alterações graças a políticas de valorização do salário-mínimo e a programas de transferência de renda como o Bolsa Família

e o próprio BPC, o que dificulta concretizar uma ideia absoluta sobre o que é um indivíduo pobre, consequentemente, vulnerável (Medeiros, 2023).

Mais que isso, para a reflexão sobre o desenho das políticas de assistência social, Medeiros indaga qual seria a melhor estratégia para um programa de redução da pobreza: concentrar recursos nos indivíduos mais pobres dentre os pobres, ou distribuí-los entre os menos pobres no grupo. A resposta à essa questão depende diretamente dos modelos utilizados para medir a pobreza em uma sociedade, sendo passível de gerar conclusões completamente divergentes e, por vias de fato, discriminatórias (Medeiros, 2023). Com embasamento nisso, quando o fator norteador adotado é somente a proporção de pessoas consideradas pobres, a alocação de recursos mostra-se mais eficaz se direcionada àquelas cujas rendas se encontra ligeiramente abaixo da linha de pobreza, uma vez que é mais viável elevá-las acima desse limiar (Medeiros, 2023).

No entanto, caso o indicador utilizado seja a média da renda necessária para que os indivíduos deixem de ser considerados pobres, não há preferência técnica sobre quem deve ser priorizado. Por outro lado, se o marco regulador considera que estar R\$ 100 abaixo da linha de pobreza representa uma condição muito mais grave do que estar R\$ 10 abaixo, a política deve priorizar os indivíduos mais pobres, pois isso reduz a intensidade das privações enfrentadas. Assim, escolhas aparentemente técnicas sobre “medidores de pobreza” resultam em indivíduos diferentes que serão alvos dessas políticas, o que denota a necessidade de metodologias que enfrentem esse teor segregador e injusto noutras configurações (Medeiros, 2023).

Em vista desse repto, “estar pobre” refere-se a uma condição detectável e, por vezes — mas nem sempre —, mitigada pelas fórmulas dos programas assistenciais, enquanto “ser pobre” reflete uma insuficiência estrutural de renda, que persiste mesmo diante de esforços de alívio. Logo, quando são consideradas as discriminações interseccionais na análise dos planos contra a desigualdade social como o BPC, o mosaico é muito mais heterogêneo do que se concebe à primeira vista. Isso expressa que, enquanto algumas famílias estão aptas a superar a pobreza a partir da percepção do benefício (estão pobres), outras apenas têm sua vulnerabilidade reduzida em razão da interseccionalidade destas, o que as faz permanecer dependentes de políticas de assistência para sobreviver (são pobres), o que denota a ineficiência finalística do método.

Como resultado, rebaixar a linha fixa de elegibilidade para, hipoteticamente, 1/5 do salário-mínimo ou qualquer patamar inferior ao vigente, não pode ser visto como uma política pública formulada sob medida à finalidade da norma. Aliás, até mesmo agravaria o problema

da exclusão formal daqueles que circundam a margem, o que poderia derrubar tais pessoas para situações de ainda mais vulnerabilidade, por eliminar este suporte que suaviza sua condição de pobreza. Por derradeiro, como apontado por Medeiros, políticas que reduzem a cobertura de assistência são ineficazes na erradicação da pobreza estrutural, cavando fundo no poço das desigualdades em vez de solucioná-las (Medeiros, 2023).

Ascendendo os degraus do escrutínio estrito, no âmbito de ser o **meio menos restritivo**, a proposta de redução da linha fixa para patamares mais conservadores revela-se simplista diante de inúmeras alternativas matemáticas (de Freitas, 2010), como as distribuições exponenciais, regressão lógica, lognormal, entre outras, que permitem modelar sinistros, tempos de falha e valores de benefício indexados a dados individuais, condições econômicas e mapas de vulnerabilidade. Inclusive, no caso específico de benefícios assistenciais, o mero combate à fraude se mostra menos restritivo e com maior potencial de efetividade à sustentabilidade da seguridade social, exemplificativamente.

Portanto, ao aplicar o **escrutínio estrito**, conclui-se que a proposta de rebaixar a linha fixa de elegibilidade do BPC para, exemplificativamente, 1/5 do salário-mínimo falha em atender aos requisitos de adequação, necessidade de proporcionalidade. Ainda que vinculada a um interesse legítimo, a medida não está formulada sob medida e desconsidera alternativas mais equitativas e menos prejudiciais aos mais vulneráveis. É fundamental que qualquer alteração na avaliação do BPC para manter sua sustentabilidade respeite aos objetivos constitucionais e promova justiça social. Na seção vindoura, analisa-se a segunda opção: a adoção de um parâmetro dinâmico, indexado a indicadores como o IVS-IPEA e o IDH-IBGE.

Modelo 2: Uma Modificação Em Gradiente

Uma abordagem que considere uma zona espectral ou em gradiente, ainda que não seja a Espada Excalibur, surge com a intenção maior de representar um caminho tendente para equilibrar a sustentabilidade financeira do sistema assistencial social, com maior aptidão em respeitar as múltiplas dimensões das discriminações interseccionais aplicáveis a um programa de transferência de renda, como o caso do BPC. Como uma faceta disso, se conceba um indivíduo com deficiência, branco, do sexo masculino, jovem e residente na região sul do país se comparado no mesmo nível de vulnerabilidade que um indivíduo com deficiência, negro, do sexo feminino, idosa e residente na região nordeste, dada a diferença nas interseccionalidades que ampliam as discriminações entre ambos, não podem ser tratados por

regras absolutas. Cada uma dessas variáveis deve ser considerada tanto sob o ponto de vista da proteção social, mas também da desoneração do sistema securitário público.

Nessa condução, o desafio de um método dinâmico consiste precisamente em possibilitar a identificação, de forma gradativa, do ponto de maior ou menor vulnerabilidade dessas pessoas e garantir recursos suficientes para a perenidade dessa formulação. De qualquer modo, está evidente que qualquer modelo adotado pode vir a refletir um conflito de interesses distributivos subjetivo e deve ser submetido a revisões periódicas de aprimoramento do seu grau de imparcialidade.

Dessa ordem, quando se trata de variáveis que visam detectar a vulnerabilidade interseccional, a atualização destas, embora frequentemente limitada ao ajuste inflacionário, não deve restringir-se tão somente às alterações nos preços de coisas (Medeiros, 2023). Adicionalmente, entende-se ser essencial que se incorporem as mudanças nos valores éticos da sociedade e nas capacidades gerais desta de assegurar proteção aos indivíduos vulneráveis. Como amostra disso, a solidariedade social que se manifesta no financiamento da seguridade social, onde quem tem mais contribui para proteger os mais necessitados; a dignidade da pessoa humana quando exige critérios de vulnerabilidade garantam acesso a direitos básicos; a equidade ao considerar diferenças etnogeográficas; a justiça social que requer revisões periódicas nas proteções para reduzir desigualdades subjacentes, indo além de ajustes inflacionários e considerando melhorias nas condições de acesso ao mínimo existencial — o desenvolvimento humano. Por fim, a sustentabilidade dessa sistematização, que deve ser guiada pela responsabilidade fiscal intergeracional, para evitar que a ampliação de direitos no presente prejudique o equilíbrio para futuras gerações. Conforme Medeiros, esse raciocínio também se aplica a qualquer outro critério de elegibilidade para a proteção social, não somente a requisitos econômicos (Medeiros, 2023).

Porém, cabe ainda perguntar: a desvinculação do BPC ao piso nacional apresenta-se como uma solução viável para o conflito em pauta neste trabalho, que considera equilibrar a proteção social e a sustentabilidade do erário? De maneira geral, a análise predominante indica que, para o objetivo específico de reduzir os índices de pobreza monetária no curto e médio prazo, as transferências de renda focalizadas apresentam a melhor relação de custo-efetividade, superando outras intervenções, até mesmo a educação. O debate, portanto, não se concentra mais na capacidade da indexação ao salário-mínimo de mitigar a pobreza, mas na identificação de instrumentos mais eficientes para alcançar esse propósito (Medeiros, 2023).

Inclusive, quando a origem dos recursos é considerada, as transferências focalizadas, aumentos leves sobre o salário-mínimo, financiados por tributos progressivos, destacam-se

como a alternativa que proporciona os maiores benefícios sociais em relação aos custos envolvidos (Medeiros, 2023). Neste sentido, Brito e Kerstenetzky (2019), ao examinarem a trajetória de redução da pobreza no Brasil entre 2003 e 2013, concluíram que os reajustes do salário-mínimo desempenharam uma função central nesse processo, independentemente do indicador de pobreza adotado (fixos ou dinâmicos). Observaram que pequenos ganhos em termos reais no salário-mínimo apresentam múltiplos efeitos positivos. Esses aumentos, segundo consta do trabalho, promoveram a elevação do nível de emprego, a redução da pobreza extrema com maior intensidade, e fortaleceu a proteção de trabalhadores informais — pois concebem o mínimo constitucional como parâmetro. Os autores indicam que o mercado de trabalho, o piso do BPC e dos benefícios previdenciários foram os principais canais desse impacto, o que vale para sustentar a importância de políticas integradas ao mínimo constitucional se o objetivo é alcançar os melhores resultados de custo-efetividade em termos de sustentabilidade e justiça social.

Superadas as questões de abertura sobre o método, avança-se rumo ao escrutínio estrito. De logo, o **interesse governamental imperioso** é existente neste modelo, assim como no primeiro já analisado, fundamentado pelos mesmos motivos que justificam a possibilidade de restrição de direitos para a preservação do erário. Ademais, revela-se igualmente um interesse governamental imperioso, na busca pela sustentabilidade, que essa restrição autorizada aos modelos apontem a identificação precisa dos focos de vulnerabilidade, considerando que tal aprimoramento promove avanços econômicos, conforme constatado no estudo de Brito e Kerstenetzky, e, dessa forma, contribua de maneira efetiva para a concretização do objetivo da sustentabilidade.

No que tange à **formulação precisa e sob medida**, a incorporação de gradientes e a consideração das diferenças regionais e interseccionais são tecnicamente superiores em relação às linhas fixas tradicionais, que frequentemente negligenciam a diversidade das situações de vulnerabilidade. Noutra faceta, vem a evitar exclusões arbitrárias e assegurar uma alocação mais eficiente dos recursos públicos. Entretanto, a utilização de dados externos e a complexidade administrativa advinda da falta de uma instância centralizada permitem margem para uma descontinuidade e influência institucional de terceiros, o que levanta dúvidas sobre a sua equidade. Nesse apontamento, a fórmula depende completamente de dados coletados por outras repartições, como o IBGE e o IPEA, o que pode comprometer tanto a

tempestividade quanto a confiabilidade das atualizações periódicas.⁷ Tal relação pode resultar em desajustes administrativos e limitar a capacidade do sistema assistencial de reagir prontamente às mudanças econômicas e sociais. Embora não invalide a adequação constitucional deste tipo de proposta, essa limitação fragiliza seus objetivos.

Ainda desta banda, a constituição de uma agência reguladora específica para a Seguridade Social emerge como uma necessidade cada vez mais premente, isso por conta da indiscutível complexidade científica alcançada no século XXI e altamente demandada para a formulação de políticas públicas orientadas a direitos sociais. Tal ordem de tecnicidade não se adapta de maneira eficaz ao ambiente predominantemente político ou jurídico no qual tais debates frequentemente são inseridos. No núcleo deste assunto, Sustain e Vermeule (2003) advertem que abordagens interpretativas tradicionais para o Direito frequentemente falham em considerar os impactos dinâmicos e sistêmicos das normas nas instituições reais. Ao tratar das duas “armadilhas interpretativas” (*interpretative traps*), os autores destacam que a **“armadilha do papel”** (*paper trap*) ocorre quando teorias jurídicas ou procedimentos normativos são elaborados sem reconhecer as limitações institucionais dos atores encarregados de implementá-los. Nesse sentido, a ausência de uma instância reguladora centralizada, no caso da Seguridade Social, representa um exemplo claro desse risco: normas idealizadas sem a estrutura administrativa apropriada tornam-se ineficazes ou mesmo contraproducentes em sua aplicação. Por outro lado, a **“armadilha cognitiva”** (*cognitive trap*), identificada pelos autores, reflete a reprimenda de exigir excessiva sofisticação ou perfeição em sistemas generalistas, sem considerar que soluções pragmáticas, ainda que imperfeitas, frequentemente atendem melhor às demandas concretas da realidade. Essa visão fortalece a ideia de que uma agência reguladora específica poderia atuar como mediadora entre a complexidade científica das políticas sociais e a viabilidade operacional, que viria a abater tanto as dificuldades técnicas quanto os desajustes administrativos que decorrem da fragmentação institucional.

Assim, surge a necessidade de repensar o modelo atual e conceber um ambiente que não apenas regule, mas também antecipe e responda de forma eficiente às demandas do sistema do seguro social sob o viés especializado e científico. Diante desse desafio, uma

⁷ De acordo com os dados consultados no Atlas da Vulnerabilidade Social (2022) e no Atlas do Desenvolvimento Humano (2021), observa-se que o IDH foi atualizado pela última vez em 2022, com dados de 2021, enquanto o IVS teve sua última atualização em 2022, utilizando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2022. Esse fato pode indicar uma certa dificuldade em realizar atualizações com maior periodicidade ou, ainda, uma possível inconstância nos processos de atualização.

entidade supervisora da Previdência e da Assistência Sociais poderia, ao incorporar princípios como fiscalização legislativa, cientificidade, previsibilidade e alinhamento técnico com as necessidades etnogeográficas e interseccionais, resolver problemas de tempestividade e confiabilidade que hoje comprometem o sistema, ainda que fosse flexível, tornando-o mais robusto e adaptável às mudanças econômicas e sociais. Na ausência dessa estrutura, o modelo dinâmico deste ensaio permanece dependente de coordenação interinstitucional, a qual, embora viável, está sujeita a atrasos e conflitos metodológicos subjetivos.

No que toca ser o **meio menos restritivo**, o modelo destaca-se pela capacidade de calibrar os requisitos de elegibilidade de acordo com as condições reais de vulnerabilidade, que permite a justiça social de forma mais precisa. Logo, a proposta evita exclusões indevidas e mantém consonância com os princípios de sustentabilidade fiscal, ao direcionar os benefícios de maneira mais eficaz. No entanto, como já argumentado, a inexistência de uma estrutura institucional sólida para centralizar a gestão dos critérios dinâmicos prejudica sua plena eficácia em termos de proporcionalidade.

Em conclusão, sob o escrutínio estrito, constata-se que o modelo que adote uma abordagem flexível atende de forma robusta ao escrutínio estrito, apresentando-se como tecnicamente superior às linhas fixas convencionais. No entanto, não atende plenamente a ser o meio preciso e sob medida, em razão de sua dependência de instituições externas e da inexistência de uma estrutura institucional centralizada. A paisagem ideal envolveria uma agência reguladora de seguridade social que ampliasse a autonomia dos dados e viabilizasse a aplicação de critérios dinâmicos de forma eficiente e sustentável. A partir dessa medida, seria possível racionalizar o segundo modelo, consolidando-o como uma solução viável, equitativa e constitucionalmente alinhada aos desafios enfrentados pela Seguridade Social no Brasil.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo investigou a adequação de alterações hipotéticas no critério de renda para a concessão do Benefício de Prestação Continuada, tomando-se em conta a sustentabilidade da política pública, o escrutínio estrito de categorias suspeitas e a discriminação interseccional. A análise revelou que tanto os idosos quanto as pessoas com deficiência configuram-se como categorias suspeitas, sobrecarregadas por múltiplas vulnerabilidades agravadas por interseccionalidades que aprofundam as desigualdades estruturais. Esse contexto não apenas legitima, mas exige a aplicação do escrutínio estrito para

identificar e mitigar discriminações latentes, sem ignorar a necessidade de aprimorar a norma como uma política pública mais justa e eficaz, em vez de simplesmente invalidá-la.

À frente disso, observou-se que o critério em vigor, na forma da jurisprudência do RE 567.985/MT sobre o §3º da LOAS, como a linha absoluta da quarta fração do salário-mínimo, apresenta limitações estruturantes que desconsideram a discriminação interseccional dos indivíduos. Mais que isso, também impede ajustes administrativos que comprometem tanto a justiça social quanto a sustentabilidade do sistema assistencial por impedir o efeito benéfico da alocação precisa dos recursos públicos em matéria de pobreza, como os vistos no trabalho de Brito e Kerstenketzky. Tais restrições afetam diretamente a capacidade do BPC de cumprir seus objetivos constitucionais de redução das desigualdades e ganhos econômicos sustentáveis advindos do emprego e PIB. Ademais, os cenários avaliados — a redução linear e a utilização de critérios dinâmicos — evidenciaram a superioridade de métodos flexíveis que comumente incorporam calibragem mais precisa, capazes de responder às nuances das vulnerabilidades interseccionais.

Em virtude disso, embora o escrutínio estrito de um modelo de linhas dinâmicas embase a crítica ao modelo vigente, a ausência de uma estrutura centralizada e tecnicamente qualificada expõe o sistema securitário público à dependência institucional. Nesse sentido, a proposta de indexar o BPC a variáveis de vulnerabilidade social, como exemplificou-se com o IVS-IPEA ou o IDH-IBGE, surge como uma alternativa tecnicamente superior às linhas fixas tradicionais. Contudo, a vinculação de instituições externas para a atualização e gestão desses dados penaliza a consistência objetiva e a tempestividade do sistema.

Por fim, a análise conclui que o debate em torno da elegibilidade econômica do BPC demanda uma complexidade técnica que transcende as capacidades técnicas e de resposta célere do ambiente predominantemente político ou jurídico no qual esses temas frequentemente são tratados, como o Congresso Nacional e o Poder Judiciário. Assim, a idealização de uma **entidade reguladora especializada no seguro social** emerge como uma proposta racional. Por meio desta, seria possível manter a gestão e a aplicação de variáveis dinâmicas de forma tempestiva, confiável e adaptável, mitigando as vulnerabilidades do sistema atual.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Trilce Valdivia. ¿Sospechar para igualar? Un análisis «estricto» de la doctrina de las categorías sospechosas a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista de la facultad de derecho PUCP*, Peru, n. 84, 2020.

BRASIL. *Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009*. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 26 nov. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003*. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.423, de 2022). Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10741.htm. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13146&ano=2015&ato=c4aUTW65UNVpWT495>. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1232-1/DF*. Relator: Min. Ilmar Galvão. Redator para o acórdão: Min. Nelson Jobim. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 27 ago. 1998. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1609716>. Acesso em: 26 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 662*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Decisão monocrática em: 24 mar. 2020. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880970>. Acesso em: 26 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n.º 567.985/MT*. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em: 18 abr. 2013. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?classeProcesso=RE&incidente=2569060&numeroProcesso=567985&numeroTema=27>. Acesso em: 26 nov. 2024.

BRITO, Alessandra Scalioni; KERSTENETZKY, Celia Lessa. Has the minimum wage policy been important for reducing poverty in Brazil? A decomposition analysis for the period from 2002 to 2013. *Economia*, Amsterdam, v. 20, n. 1, 2019. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S151775801830081X>. Acesso em: 19 dez. 2024.

CLÉVE, Clémerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Menezes. *Governo democrático e jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DIRETOS HUMANOS. *Caso Atala Ríffo y niñas Vs. Chile*. Sentencia de 24 de febrero de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas). San Jose da Costa Rica, 2012. Disponível em:

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_por.pdf. Acesso em: 13 nov. 2024.

CRENSHAW, Kimberlè. *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory, and Antiracist Politics*. 1989. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=uclf>. Acesso em: 23 nov. 2024.

D'ÁVILA LOPES, Ana Maria. *A Proteção dos direitos das minorias culturais: entre o controle de convencionalidade e a margem de apreciação nacional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2022.

D'ÁVILA LOPES, Ana Maria. Hierarquia materialmente constitucional de todos os outros tratados de direitos humanos à luz da teoria argumentativa de MacCormick. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, UniCEUB, v. 17, n. 3, 2020. Disponível em: <https://publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/7320>. Acesso em: 17 nov. 2024.

DE FREITAS, Maurício Assuero Lima. Modelo logístico aplicado ao mercado de seguros de auto no Brasil: cálculo da probabilidade de sinistros. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 37, n. 3, 2010. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/2333>. Acesso em: 10 jan. 2025.

DWORKIN, Ronald. *A Virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade*. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FALLON, Richard H. Strict Judicial Scrutiny. *UCLA Law Review*, [S.l.], n. 54, 2007. Disponível em: https://www.uclalawreview.org/wp-content/uploads/2019/09/33_54UCLALRev1267June2007.pdf. Acesso em: 16 nov. 2024.

FREDMAN, Sandra. *Discrimination Law*. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2011.

GABRIEL, Alvaro. Na mira do governo, concessão do BPC tem impulso via Justiça. *Rede Clipping*, 5 nov. 2024. Disponível em: <https://app.redeclipping.com.br/clippings/view/340892>. Acesso em: 11 dez. 2024.

GUZMÁN, Silvia Serrano. El principio de igualdad y no discriminación: concepciones, tipos de casos y metodologías de análisis a la luz de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, 2019.

HELFAND, Michael A. The Usual Suspect Classifications: Criminals, Aliens and the Future of Same-Sex Marriage. *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, [S.l.], v. 12, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Atlas da vulnerabilidade social*. Disponível em: <https://ivs.ipea.gov.br/#/>. Acesso em: 21 dez. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. PNUD Brasil, IPEA e FJP. Atlas Brasil: Ranking. Disponível em: <https://www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 21 dez. 2024.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. A doutrina das “categorias suspeitas” e a noção de “escrutínio estrito” na jurisprudência do supremo tribunal federal: análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.543/DF (doação de sangue por homossexuais). *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba v. 27, jan./abr. 2022. Disponível em:

<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2283>. Acesso em: 13 nov. 2024.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MAAS, Rosana Helena. “*Dever de proteção estatal*”, “*proibição de proteção insuficiente*” e controle jurisdicional de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

LICHTENSTEIN, Grace. Stuntman, eluding guards, walks a tightrope between Trade Center towers. *The New York Times*, [S.l.], 8 ago. 1974. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1974/08/08/archives/stuntman-eluding-guards-walks-a-tightrope-between-trade-center.html?sq=%2522Philippe+Petit%2522&scp=7&st=p>. Acesso em: 23 dez. 2024.

MAUÉS, Antonio Moreira. Fundamentos do Direito à Igualdade na Aplicação da Lei. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, v. 11, n. 1, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7021373>. Acesso em: 23 nov. 2024.

MAUÉS, Antonio Moreira. Fundamentos do Direito à Igualdade na Aplicação da Lei. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, [S.l.], v. 11, n. 1, jan./abr. 2019. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7021373>. Acesso em: 23 nov. 2024.

MEDEIROS, Marcelo. *Os ricos e os pobres: o Brasil e a desigualdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

RIOS, Roger Rios; SILVA, Rodrigo da. Discriminação múltipla e discriminação interseccional: aportes do feminismo negro e do direito da antidiscriminação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, v. 16, n. 1, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/xKt5hWwZFChwrbtFZxTGXKf/?lang=pt>. Acesso em: 17 nov. 2024.

ROSSI, Amanda. Gasto com BPC para idosos e pessoas com deficiência sobe 37% em dois anos. *UOL Notícias*, [S.l.], 16 jul. 2024. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2024/07/16/gasto-com-bpc-para-idosos-e-pessoas-com-deficiencia-sobe-37-em-dois-anos.htm>. Acesso em: 11 dez. 2024.

SABA, Roberto. Igualdad, clases y clasificaciones. ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas? In: GARGARELLA, Roberto. *Teoría y crítica del Derecho Constitucional, tomo II*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009.

SILVA, Rodrigo da. *Discriminação múltipla como discriminação interseccional: as conquistas do feminismo negro e o direito da antidiscriminação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/xKt5hWwZFChwrbtFZxTGXKf/?lang=pt>. Acesso em: 13 nov. 2024.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. *Michigan Law Review*, [S.l.], v. 101, 2003.

GESTÃO NA SAÚDE PÚBLICA: UMA BREVE ANÁLISE SOBRE OS SEUS RESPECTIVOS DESAFIOS E SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO TERCEIRO SETOR, OSCIP'S E FUNDAÇÕES PÚBLICAS

Management in public health: a brief analysis of its respective challenges and the participation of the third sector, OSCIP's and public foundations

Carlos Eduardo Ferreira dos Santos¹

Laura Cristina Ferreira Cuvello²

Marco Aurélio Paganella³

DOI: <https://doi.org/10.62140/CSLCMP1222025>

RESUMO

A administração em saúde é uma área complexa, que abrange a coordenação de recursos humanos, financeiros e tecnológicos, além da criação e implementação de políticas públicas à promoção, prevenção e cuidado com a saúde. Nesse contexto, é essencial compreender os desafios que impactam o processo de gestão, para que se possa propor soluções que aumentem a eficiência dos serviços oferecidos. Assim, o presente estudo tem por objetivo analisar os principais desafios enfrentados na gestão da Saúde, buscando encontrar e demonstrar possíveis consequências da (boa ou má) gestão e, por decorrência, apresentar, de forma sucinta, possíveis técnicas de descentralização da administração direta, em especial pelo Terceiro setor, como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OCISP's) e as Fundações públicas. Como metodologia, foi utilizada uma revisão da literatura jurídico-científica, pela qual foram analisados documentos jurídicos e entendimentos doutrinários presentes em artigos, dissertações, teses, livros, capítulos e demais registros científicos presentes em fontes fidedignas. Ao final do percurso analítico, é plausível cogitar que sair do engessamento da administração direta se mostra como alternativa, sobretudo pela maior possibilidade de autonomia, flexibilidade e eficiência. É que

¹ Graduado em Direito pelo Centro Universitário Católico Ítalo Brasileiro (www.italo.com.br) de São Paulo/SP.

² Nutricionista pela USCS (Universidade Municipal de São Caetano do Sul/SP) e Professora de Educação Física pela UFAM (Universidade Federal do Amazonas), com Mestrado e Doutorado em Nutrição pela UNIFESP (Universidade Federal de São Paulo). Atua há mais de vinte e cinco anos formando profissionais da área da saúde (Nutricionistas, Professores de Educação Física, Enfermeiros, Fisioterapeutas, Esteticistas, Farmacêuticos, Biomédicos, Odontólogos etc.) e também no curso de Direito conduzindo a disciplina de TCC (trabalho de conclusão de curso). Autora de capítulos de livros e artigos científicos. Professora do Centro Universitário Católico Ítalo Brasileiro (www.italo.com.br) em nível de graduação e pós-graduação. Nutricionista com consultório clínico ativo: @laura_cuvello nutri. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7166755066751031>.

³ Doutorado em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP (2024-2027, Orientação: Profa. Dra. Solange Teles da Silva); Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP; Doutor em Educação Física e Sociedade pela Unicamp/SP; Mestre em Saúde Materno-Infantil/Estudo de Políticas Públicas, Práticas e Tecnologias com Ênfase em Promoção de Saúde, Saúde Pública e Ciências da Saúde pela Faculdade de Medicina da Unisa/SP; Advogado, OAB nº 211.123/SP; Professor de Educação Física, CREF n.º 1.472-G/SP; Professor Docente Pesquisador do Centro Universitário Católico Ítalo Brasileiro/SP (www.italo.com.br); Coordenador de Esportes do Colégio Emílie de Villeneuve (www.colegioemilie.com.br); Membro do Grupo de Pesquisa CNPq Mackenzie "Cidadania, Constituição e Estado Democrático de Direito", Líder Prof. Dr. José Carlos Francisco; Membro do Grupo de Pesquisa/CNPq "O sistema de seguridade social"; Membro do Grupo de Pesquisa CNPq Mackenzie "Direito e Desenvolvimento Sustentável" (GPDDS), Líder Profa. Dra. Solange Teles da Silva; Membro do Grupo de Estudo e Pesquisa em Políticas Públicas e Lazer (GEPL/GEP³L) da Unicamp-Campinas/SP, Líder Profa. Dra. Sílvia Cristina Franco Amaral; Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Liberdade de Expressão no Direito Contemporâneo (GEPELI) do Centro Universitário Católico Ítalo Brasileiro de São Paulo/SP, Líder Prof. Dr. Marcel Brasil de Souza Moura. E-mail: marco.paganella@italo.edu.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2759633195142298>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4319-2247>.

pelo Terceiro setor, especialmente pelas OSCIP's e Fundações públicas, pode-se alcançar um nível melhor de trabalho a fim de que a população tenha acesso a um serviço de saúde com mais presteza e qualidade. Não que os dogmas e controles da administração direta estejam errados, pelo contrário. Trata-se de encontrar o devido equilíbrio entre o respeito inexorável à coisa pública, e o trabalho ágil e que produza efeitos o mais rápido possível. Sempre em estrita obediência aos comandos constitucionais, legais e regulamentares, cogita-se que as OSCIPs e as Fundações Públicas podem oferecer serviços de saúde com profissionalismo, eficiência, transparência e responsabilidade pública em prol de toda a sociedade.

Palavras-chave: Gestão e administração na Saúde pública; Sistema Único de Saúde (SUS); Políticas públicas; Terceiro setor, OSCIP's e Fundações públicas.

ABSTRACT

Health administration is a complex field that encompasses the coordination of human, financial, and technological resources, as well as the development and implementation of public policies aimed at health promotion, prevention, and care. In this context, understanding the challenges that affect the management process is essential in order to propose solutions that enhance the efficiency of the services provided. Thus, the present study aims to analyze the main challenges faced in health management, seeking to identify and demonstrate the potential consequences of effective or ineffective administration and, consequently, to succinctly present possible decentralization techniques within direct administration, particularly through the Third Sector, such as Civil Society Organizations of Public Interest (OSCIPs) and public foundations. As a methodology, a review of the legal-scientific literature was conducted, analyzing legal documents and doctrinal interpretations present in articles, dissertations, theses, books, chapters, and other scientific records from reliable sources. At the end of the analytical process, it is reasonable to consider that moving away from the rigidity of direct administration proves to be a viable alternative, especially due to the greater potential for autonomy, flexibility, and efficiency. Through the Third Sector, particularly via OSCIPs and public foundations, a higher level of service can be achieved, ensuring that the population has access to health services with greater promptness and quality. This does not imply that the principles and controls of direct administration are inherently flawed; rather, it involves finding the right balance between the inexorable respect for public assets and efficient work that yields tangible results as swiftly as possible. Always in strict compliance with constitutional, legal, and regulatory provisions, it is suggested that OSCIPs and public foundations may offer health services with professionalism, efficiency, transparency, and public accountability for the benefit of society as a whole.

Keywords: Public health management and administration; Unified Health System (SUS); Public policies; Third sector, OSCIPs, and public foundations.

1. INTRODUÇÃO

Com vistas a alcançar um serviço público que administra recursos de forma a garantir que as necessidades presentes e futuras de todos sejam atendidas, é fundamental que referidos serviços e ações sejam eficazes, socialmente justos, economicamente factível e plenamente equânime.

A ascensão acelerada da tecnologia, especialmente a inteligência artificial (IA), promete redefinir as dinâmicas gerais e de gestão. Enquanto os benefícios potenciais da automação, análise de dados e participação digital oferecem novas perspectivas para o fortalecimento das estruturas democrático-gerencial, os desafios associados a essas inovações não podem ser subestimados (Oliveira, 2024).

De acordo com estudos recentes como, por exemplo, o de Li, Ding (2020), os governos enfrentam desafios sociais, econômicos, culturais e políticos que exigem respostas

coordenadas e ágeis, por isso tamanha relevância na busca por serviços públicos ágeis e sustentáveis e por melhores resultados na prestação destes.

Segundo Cancian, Cavalcante, Pinho (2023), a gestão pública desempenha um papel fundamental na garantia do acesso e na qualidade dos serviços de saúde (pilar essência da seguridade social) oferecidos à população, de forma que, no contexto atual há uma série de desafios que impactam diretamente a gestão em saúde.

Os autores dizem, ainda, que a gestão e/ou administração em saúde pode ser definida como o conhecimento aplicado no manejo do complexo das organizações de saúde, envolvendo a gerência de redes públicas de saúde, hospitais, laboratórios, clínicas e demais esferas, instituições e serviços, que abrangem três grandes dimensões altamente complexas: 1) os espaços dos cuidados diretos (singulares e multiprofissionais); 2) as diversas instituições de saúde; e 3) a exigência da formação e operação de redes de serviços de saúde para uma assistência universal, integral, equânime, de qualidade e eficiente para as necessidades dos usuários do Sistema de Saúde (Cancian, Cavalcante, Pinho, 2023).

No Brasil, as políticas públicas de saúde são responsáveis por direcionar as ações e recursos destinados ao sistema de saúde pública, conhecido como Sistema Único de Saúde (SUS) (Barbosa *et. al*, 2024). O SUS visa garantir o acesso universal, integral e equitativo aos serviços de saúde, enfrentando os desafios de um país de dimensões continentais e marcado por desigualdades sociais (Fiocruz; CNS, 2018).

A administração em saúde é uma área complexa e diversificada, que abrange a coordenação de recursos humanos, financeiros e tecnológicos, além da criação e implementação de políticas públicas focadas na promoção, prevenção e cuidado com a população. Nesse âmbito, é primordial identificar e entender os desafios que impactam o processo de gestão, a fim de que se possa propor soluções e melhorias que aumentem a eficiência e a eficácia dos serviços oferecidos.

Como hipóteses, os principais desafios para a eficiência dos serviços de saúde incluem a falta de recursos financeiros, humanos e materiais, além de uma infraestrutura deficiente que limita a capacidade de atendimento. Longas filas de espera são comuns devido à alta demanda, enquanto a desigualdade no acesso aos serviços, especialmente em áreas rurais ou periféricas, exacerba as disparidades.

Também a burocracia excessiva pode atrasar tanto o atendimento quanto a implementação de melhorias, e a falta de integração entre diferentes níveis de atenção à saúde e entre os setores público e privado pode resultar em um atendimento fragmentado. Além

disso, a capacitação insuficiente dos profissionais de saúde pode afetar a qualidade do atendimento e a adoção de novas tecnologias e práticas.

Para abordar os desafios na eficiência destes serviços, cogita-se ser essencial aumentar os investimentos (em bem aplicá-los) para melhorar a infraestrutura, adquirir equipamentos modernos e contratar mais profissionais. Também a modernização das instalações e a implementação de sistemas de agendamento eficientes podem reduzir os tempos de espera.

Também como hipótese, a adoção de políticas que promovam a equidade no acesso, especialmente em áreas rurais e periféricas, poder ser fundamental para a melhoria do serviço, assim como a simplificação dos processos administrativos através da digitalização. A integração entre diferentes níveis de atenção à saúde e entre os setores público e privado pode garantir ações contínuas e coordenadas.

Nesse contexto e a partir destas hipóteses, o presente estudo tem por objetivo analisar os principais desafios enfrentados na gestão da Saúde, buscando encontrar e demonstrar possíveis consequências da (boa ou má) gestão e, por decorrência, apresentar, de forma sintética e sucinta, possíveis soluções e técnicas de descentralização da administração direta, em especial por meio do terceiro setor, como, por exemplo, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OCISP's) e as Fundações Públicas.

A possibilidade de a Administração Pública instituir fundações públicas de direito privado para executar serviços públicos sociais, em especial os da saúde, é uma providência que vem sendo adotado por alguns entes federativos, mas, todavia, deveras questionada por parte da sociedade civil, motivo pelo qual este estudo plenamente se justifica.

Como metodologia para realização da pesquisa, foi utilizada uma revisão da literatura jurídico-científica, por meio da qual são analisados documentos jurídicos, e são avaliados entendimentos doutrinários presentes em artigos, dissertações, teses, livros, capítulos e demais publicações e registros científicos correlatos presentes em diversas fontes fidedignas (Mezzaroba, Monteiro, 2009; Severino, 2016).

2. GESTÃO NA SAÚDE PÚBLICA: UMA BREVE ANÁLISE SOBRE OS SEUS RESPECTIVOS DESAFIOS

A Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88), inspirada pela Conferência de Alma Ata⁴, reconhece a importância do desenvolvimento econômico e social e das condições ambientais na determinação do processo saúde-doença e na promoção da saúde. Ela estabelece que a saúde é um direito de todos e um dever do Estado, sendo a integralidade, igualdade, universalidade e a participação social alguns dos princípios que orientam a prestação de cuidados de saúde para a população brasileira (Fiocruz; CNS, 2018; Furlanetto, Pinho, Parreira, 2015).

Na experiência brasileira, a atenção primária à saúde é considerada o coração do sistema universal de saúde. O modelo assistencial da Estratégia Saúde da Família (ESF), com suas mais de 40 mil equipes multiprofissionais atende atualmente cerca de 130 milhões de brasileiros. Sistemas públicos universais, como o SUS, que são baseados na atenção primária integral, são muito relevantes na medida em que integram cuidados individuais e ações coletivas de promoção e prevenção, cura e reabilitação (Fiocruz; CNS, 2018).

Esses sistemas garantem a continuidade da atenção coordenada pela atenção primária à saúde, proporcionando acesso à atenção especializada e hospitalar nos níveis secundário e terciário, conforme as necessidades. Seu enfoque populacional exige a promoção de políticas públicas transversais e intersetoriais⁵ para enfrentar os determinantes sociais e ambientais da saúde (Fiocruz; CNS, 2018).

O Ministério da Saúde (MS) é a autoridade responsável pela coordenação nacional da Saúde e do SUS. Agências vinculadas ao MS regulam o funcionamento do subsetor de planos privados de saúde, com cobertura aproximada de 25% da população (neste caso, é a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)), e o controle sanitário de produtos e serviços, incluindo segurança, eficiência e eficácia de medicamentos, dispositivos médicos e vacinas (neste caso, é a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)) (Paschoalotto *et al.*, 2023).

Em nível local, as secretarias de saúde dos 5.570 municípios brasileiros têm mandato para a prestação de serviços a seus habitantes, sendo que os municípios têm autonomia na forma de prestação de serviços, embora devam seguir as diretrizes nacionais para receber

⁴ Conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde realizada em setembro de 1978 pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em Alma-Ata, na República do Cazaquistão. Conferir: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/a-declaracao-de-alma-ata-se-revestiu-de-uma-grande-relevancia-em-varios> ; <https://pressreleases.scielo.org/blog/2020/05/05/quarenta-anos-de-alma-ata-a-conferencia-que-impulsionou-os-cuidados-basicos-de-saude-no-mundo/> .

⁵ Sobre políticas públicas transversais e intersetoriais, conferir: PAGANELLA, Marco Aurélio. Programa Saúde na Escola: percepções de diretores, coordenadores pedagógicos e professores de educação física da região sul da grande São Paulo. 2020. 1 recurso online. Tese (doutorado) - Unicamp - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação Física, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1640045> .

recursos federais do SUS. As secretarias estaduais de saúde, por sua vez, são responsáveis pela coordenação regional da Saúde e do SUS, por programas estratégicos e prestação de serviços não municipalizados, principalmente na atenção especializada e hospitalar (Paschoalotto *et al.*, 2023).

No âmbito do SUS, um arranjo bem estabelecido e ajustado composto pelas Comissões Intergestores Tripartite (CIT), Bipartite (CIB) e Regional (CIR), por conselhos de saúde e as conferências de saúde, garante mecanismos de governança entre esferas de governo e espaços de discussão com a sociedade acerca das prioridades políticas e o monitorar da situação de saúde (Paschoalotto *et al.*, 2023).

O SUS é responsável pela gestão da formação dos profissionais de saúde, o que possibilitou a construção de uma nova concepção das práticas em saúde e a organização da formação profissional na área, sendo fortalecida pelas Diretrizes Curriculares em Saúde (DCNs) de 2001, na busca de inovações curriculares para a construção de novas concepções nas instituições de ensino, com o envolvimento das escolas em âmbito nacional no sentido de propiciar mudanças (Carácio *et al.*, 2014).

Em 2004, a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS) foi instituída, sendo um importante marco na implementação de diretrizes educacionais nos diversos processos de trabalho em saúde. Durante os anos de 2011-2015, foram realizadas inúmeras ações de formação e Educação Permanente em Saúde (EPS), com o fito de viabilizar um projeto de formação de trabalhadores para a consolidação do modo de atenção em saúde territorial, em especial por meio da troca, da reciprocidade e integração entre diferentes núcleos de conhecimento, em diferentes pontos da rede do SUS (Iglesias *et al.*, 2021).

As críticas à gestão em saúde no Brasil são amplas, diversas e mostram a dimensão dos desafios e problemas a serem enfrentados. No que tange à rede hospitalar brasileira, tem-se o diagnóstico da existência de inúmeros estabelecimentos de saúde com grande fragilidade gerencial e que estão longe de atender ao exigido para oferecer uma assistência resolutiva, adequada e otimizada e, no que se refere à qualidade dos serviços ofertados, ainda pouco se sabe, e o que se sabe é que deixa (muito) a desejar (Cancian, Cavalcante, Pinho, 2023).

De acordo com os autores, os municípios pequenos e menos desenvolvidos sofrem com a gestão, pois os recursos são poucos a ponto de prejudicar a população pela falta de médicos, medicamentos etc. Neste senso, como o valor do salário pago pelos municípios é relativamente baixo, os médicos acabam prestando serviços a hospitais em grandes metrópoles ou em municípios mais desenvolvidos, de modo que os gestores acabam não tendo opções de

contratação e nem de compras adequadas para o ambiente hospitalar Cancian, Cavalcante, Pinho (2023).

Sendo assim, não se trata apenas de mudar a forma de gestão, mas, também, a cultura das organizações quanto à cooperação entre gestores e gerenciados, com o objetivo de apresentar novos conceitos e técnicas de administração pública, baseados em desempenho, prevenção de erros e participação dos funcionários na definição de processos de trabalho (Cancian, Cavalcante, Pinho, 2023).

Em síntese, em se tratando de gestão em saúde, é preciso ter um nível de conhecimento razoavelmente acima da média, justo porque o desconhecimento das funções, caminhos e atribuições de trabalho pode levar a um cenário de escassez de recursos, contribuindo para prejuízos gerais a todos, impactando de maneira pejorativa todo o sistema, que precisa de perenes e contínuas atualizações em face de todos os desafios que a administração da saúde pública apresenta de forma ostensiva e categórica (Romagnolli, Carvalho, Nunes, 2014).

Definir gestão/administração pública não é uma tarefa fácil, eis que envolve diversas conceptualizações construídas ao longo da história. Os reflexos sociais e culturais e, entre muitos aspectos, as revoluções pelas quais o país passou desde a colonização, moldaram essa área (Marques, 2021).

Os interesses econômicos da elite e a economia descontrolada antes do Plano Real apresentavam aos gestores públicos um modelo muito diferente do que hoje se observa. São apenas alguns dos fatores históricos e econômicos que influenciaram significativamente a configuração da gestão pública no Brasil (Marques, 2021).

Lima (2007) complementa, afirmando que gestão é a capacidade de fazer o que precisa ser feito, e que uma boa organização na gestão pública está ligada a uma alta capacidade de administração, especialmente em situações de recursos escassos.

Cancian, Cavalcante, Pinho (2023) acrescentam que uma excelente gestão pública depende da transparência na aplicação e execução dos recursos e orçamentos, da moralidade e legalidade das ações, e da excelência das políticas públicas direcionadas aos cidadãos.

Na mesma linha, Tanaka e Tamaki (2012) afirmam que a gestão em saúde busca aprimorar o funcionamento das organizações através da melhor combinação dos recursos disponíveis, visando alcançar os objetivos institucionais de forma eficiente, eficaz e efetiva.

Por sua vez, Linhares (2008) destaca que, independentemente da época, a gestão pública deve atender às necessidades básicas de todos com responsabilidade financeira e fiscal,

promovendo igualdade e ações universais, além de implantar novas bases políticas para construir a solidez institucional e econômica do Estado e novas perspectivas de avanço.

Sobre a gestão em saúde, para ilustrar, Dalazen e Filippin (2013) apontam que a maioria dos gestores em Santa Catarina julga que o perfil do ocupante ao cargo deveria pelo menos ser caracterizado em nível superior, ou na área da saúde ou em administração, obviamente que sem desmerecer as pessoas que atuam na área, mas que não tiveram a oportunidade de frequentar tais cursos de capacitação. De acordo com essa perspectiva, a própria gestão se apresenta como um dos principais desafios, sendo, de qualquer forma, uma atividade administrativa que cumulativamente sofre com insistentes crises de princípios, financeiras e estruturais.

Andrade, Quandt e Delzivo (2012) anotam que essa realidade ainda se estende ao despreparo dos gestores, os quais, na maioria das vezes, são nomeados em razão de decisões políticas que independem da capacidade técnica. E Cavalcanti, Oliveira Neto, Sousa (2015) registram que os gestores vivenciam inúmeros desafios referentes ao financiamento insuficiente, infraestrutura inadequada, baixa informatização, necessidade de ampliação do acesso e inexistência de profissionais preparados.

Cancian, Cavalcante, Pinho (2023), em estudo com gestores públicos em saúde, constataram como principais dificuldades no processo de gestão a burocracia para a realização de ações ou investimentos, a falta de integração, a resistência frente às mudanças, centralização excessiva, inexistência de planos de carreira e de ascensão funcional, além dos baixos salários, recursos insuficientes e problemas de governabilidade, que estariam relacionados com pressões e interferências externas que comprometem a boa gestão.

Os autores destacam, ainda, que um dos desafios para a gestão se refere à participação popular na definição e acompanhamento das políticas de saúde, sendo que os gestores devem incorporar esta questão como uma diretriz permanente em sua gerência (Cancian, Cavalcante, Pinho, 2023).

Há, também, o desafio de tornarem eficientes as relações da organização sob sua gerência com outros órgãos através da identificação de interesses comuns, a fim de fortalecer as relações com aliados e neutralizar as adversidades, além do que as organizações públicas de saúde sofrem grande influência do contexto político, o que limita sobremaneira a ação do gestor (Cavalcanti, Oliveira Neto, Sousa, 2015).

Entre os serviços que incumbem aos órgãos e entidades que compõem o SUS estão os serviços hospitalares, um dos principais problemas do sistema público, principalmente no que se refere à organização e gestão. A capacitação profissional para gerir a complexidade de

um sistema hospitalar fortemente marcado pela inovação tecnológica e práticas empreendedoras é um dos grandes desafios da gestão pública hodierna (Ibañez e Vecina Neto, 2007).

Andrade, Quandt, Delzivo (2012) observam que muitos gestores são nomeados por decisões políticas, independentemente da capacidade técnica, além do que eles enfrentam incontáveis desafios e dificuldades nas atividades, como financiamento insuficiente, infraestrutura inadequada, baixa informatização, necessidade de ampliar o acesso e falta de profissionais preparados (Cavalcanti, Oliveira Neto, Sousa, 2015).

Cancian, Cavalcante, Pinho (2023), ao seu turno, ratificam tais dificuldades (burocracia excessiva, falta de integração, resistência a mudanças, centralização, ausência de planos de carreira, baixos salários e perspectivas, recursos insuficientes e problemas de governabilidade), ressaltando a importância da participação popular na definição e acompanhamento das políticas de saúde, e a necessidade de tornarem eficientes as relações com outros órgãos, apesar das dificuldades impostas pelos contextos políticos.

De acordo com Franco e Pereira (2021), os imensos desafios em relação à gestão pública em saúde no Brasil representam um campo de constantes embates na administração em todas as esferas de governo. As dimensões continentais do país aliado a grandes problemas sociais cada vez mais marcantes fazem com que haja a necessidade de se repensar as dinâmicas relacionadas à organização do sistema de saúde brasileiro.

As organizações da esfera privada precisam gerenciar pessoas para alcançar seus objetivos, e essa necessidade também se faz evidente no setor público. O conceito de gestão de pessoas permanece muito próximo nos dois contextos, tratando-se de um conjunto de ações destinadas a orientar o comportamento humano e as relações interpessoais segundo as necessidades da instituição, prezando pelo cumprimento da lei (Coustin, 2010).

Outro aspecto que deve ser analisado é a desigualdade regional que reflete diretamente na qualidade dos cuidados de saúde e na prestação de serviços. Cancian, Cavalcante, Pinho (2023) destacam a importância da aplicação de métodos científicos para medir e melhorar a qualidade dos cuidados de saúde.

Os autores enfatizam a necessidade de uma abordagem sistemática e contínua para alcançar melhores resultados, sendo, também, a acessibilidade geográfica um componente essencial do acesso em face da distribuição de bens e serviços. É que, normalmente, apenas os cidadãos que conseguem se deslocar até os locais onde esses serviços estão disponíveis podem deles usufruir, justo porque a acessibilidade varia de uma região para outra (Cancian, Cavalcante, Pinho, 2023).

Coustin (2010) enfatiza que um gestor deve valorizar o trabalho em equipe, pois uma administração baseada em autoritarismo e individualismo tende a produzir resultados insatisfatórios. E acrescenta que a colaboração eficaz exige comunicação clara, compartilhamento de responsabilidades, confiança mútua e reconhecimento das habilidades individuais.

A gestão eficiente dos recursos humanos é crucial para atingir os objetivos institucionais, já que profissionais valorizados e satisfeitos contribuem à excelência do serviço e resultados positivos. A dignidade humana, garantida pela CF/88, deve ser assegurada tanto aos assistidos quanto aos trabalhadores, destacando a importância da satisfação pessoal e profissional para o êxito do trabalho (Coustin, 2010).

Nesta sintonia, é necessária a revisão dos modelos biomédicos hegemônicos e sanitaristas até então vigentes. É que a maioria não contempla as necessidades da população e convive de forma contraditória nas práticas das equipes de saúde, sendo indicado encontrar novos caminhos para que o trabalho seja mais resolutivo e os serviços em saúde contribuam de modo muito mais efetivo para a melhoria da qualidade de vida das pessoas e das coletividades (Carácio *et al.*, 2014).

Na visão de Melo (2017), com insuficientes recursos, o SUS enfrenta problemas na manutenção da rede de serviços e na remuneração de seus servidores, limitando os investimentos para a ampliação da infraestrutura pública. Diante dessa realidade, a decisão de compra de serviços no setor privado torna-se fortalecida e a ideologia da privatização é reforçada.

Prevalece, assim, um boicote passivo através do subfinanciamento público e ganha força um boicote ativo, quando o Estado premia, reconhece e privilegia o setor privado com subsídios, desonerações e sub-regulação. O executivo assegura um padrão de financiamento para o setor privado com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Caixa Econômica Federal (CEF), bastante distinto em relação às instituições públicas do SUS (Melo, 2017).

Como consequência, essa ação estatal pautada em boicotes pelas vias do executivo, legislativo e judiciário comprometeu a vigência da concepção de seguridade social, justo por facilitar a privatização da saúde, de modo que, com a EC-95/2016 promulgada, o subfinanciamento crônico do SUS ficou constitucionalizado, cristalizando ainda mais todas as dificuldades acumuladas desde 1988.

A má gestão de recursos na saúde, como visto até agora, tem consequências graves, porque reduz a qualidade dos serviços, causa falta de medicamentos e equipamentos, aumenta

a mortalidade, morbidade etc. Além disso, gera desmotivação aos profissionais, dificulta o controle de epidemias e afeta negativamente a economia.

A população, reiterado, sofre com demoras no atendimento, perda de confiança no sistema e desigualdade no acesso. Isso agrava ainda mais as desigualdades sociais, impactando negativamente a qualidade de vida, causando consequências graves à sociedade. A distribuição deficiente dos recursos públicos acaba defasando o trabalho e, pela falta de estrutura nas zonas mais afastadas, muitos cidadãos, ao necessitarem de atendimento especializado, precisam percorrer longos trajetos.

Como não há locais de atendimento suficientes devido à gestão ineficiente e desigual, há ainda mais problemas para as pessoas do interior, de maneira que esse deslocamento dos usuários do serviço de saúde eleva sobremaneira o custo financeiro/preço e o tempo gasto, sendo, portanto, a distância um indicador de dificuldade extra, problema este que deve ser objeto de análise no sentido de ser superado (Cancian; Cavalcante; Pinho, 2023).

Almeida e Silva (2016) ressaltam que o desperdício de equipamentos relacionado ao uso inadequado, e a deficiente forma de gerenciamento nas instituições de saúde contribuem para a demasiada elevação de custos. Segundo as autoras, essa abordagem tem sido discutida e analisada conforme observado num estudo num hospital universitário, no qual os maiores desperdícios identificados estão relacionados aos materiais de consumo, seguidos pelo desperdício de estrutura física e de utensílios correlatos.

Buscar qualidade pode vir a aumentar os custos, mas o uso desnecessário e inadequado de serviços aumenta os custos sem acrescentar qualidade, resultando no desperdício de recursos que poderiam ser utilizados para implementar ações sociais, ou seja, esse desperdício pode vir a afetar o acesso à assistência e à continuidade da atenção (Almeida e Silva, 2016).

Em sua pesquisa, Cancian, Cavalcante, Pinho (2023) apresentam vários estudos que atestam as aludidas desigualdades, como as necessidades de deslocamentos que comprometem a recuperação dos pacientes, parturientes e acidentados, a restrita e escassa disponibilidade de serviços, de equipamentos diagnósticos e terapêuticos, de recursos humanos gerais e de profissionais especializados, de hospitais etc.

Enfim, limitações todas que causam óbvios transtornos, inclusive pelas condições precárias de transporte, falta de veículos, pelas péssimas condições de acesso e estrada sem asfaltamento, além da questão da demografia médica no Brasil, vale dizer, a enorme desigualdade em relação à distribuição (e a falta) de profissionais em determinadas localidades e circunstâncias, o que requer uma premente busca por soluções plausíveis e consentâneas em prol da população em geral (CFM, CREMESP, 2011).

3. UMA BREVE ANÁLISE SOBRE A PARTICIPAÇÃO DO TERCEIRO SETOR, OSCIP'S E FUNDAÇÕES NA GESTÃO DA SAÚDE PÚBLICA

Acerca das alternativas para solucionar os problemas de gestão, (Ibañez e Vecina Neto, 2007) expõem que, entre os diferentes modelos de administração em saúde, seria possível cogitar que a gestão dos hospitais se desse como em agências, sobretudo diante da sua inerente complexidade. Essa opção, segundo os autores, tem capacidade de produzir resultados, fazendo com que a agência se torne efetiva à sociedade porque consegue gerenciar a unidade com autonomia e segurança jurídica.

Este modelo se apresenta como viável diante dos já mencionados problemas e recentes alterações no ambiente da saúde, como a questão geográfica, demográfica, epidemiológica, altos custos para incorporar a tecnologia em paradoxal contrapartida do barateamento do uso da Tecnologia da Informação (TI), a luta corporativa travada na área da saúde com o advento de muitos novos profissionais a disputar sua inserção no modelo assistencial, os direitos adquiridos pela sociedade após CF/88 etc.

Portanto, na busca por novas soluções, o parâmetro deve ser a eficiência a ser alcançada pela autonomia com responsabilidade, de modo que, vale repetir, para uma gestão efetiva e com ótimos resultados, deve haver mais autonomia e eficiência, menos controle, menos subordinação a um poder central, mas sempre com tomadas de decisão e ações pautadas pela ética, moral, legalidade e pelo respeito ao dinheiro e à coisa pública, entre outros requisitos correlatos (Ibañez e Vecina Neto, 2007).

Sabem todos que o Estado possui diversas responsabilidades, incluindo a gestão dos deveres sociais como o fornecimento de saúde à população. No entanto, como reiteradas vezes aqui mencionado, a administração enfrenta muitas dificuldades na organização de um sistema de saúde eficiente, resultando, assim, na possibilidade da descentralização das atividades administrativas, envolvendo o chamado Terceiro setor (Queiroz; Nascimento Neto, 2019).

O termo Terceiro setor refere-se às organizações sem fins lucrativos que desempenham um papel importante na sociedade, muitas vezes atuando na área de serviços públicos não estatais. Embora essa terminologia não esteja presente em textos normativos brasileiros, ela é amplamente utilizada em trabalhos acadêmicos gerais para descrever essas entidades e para designar as pessoas jurídicas de direito privado que atuam, sem fins lucrativos,

na persecução do interesse público não estatal por meio da prestação de serviços públicos (Nocchi, 2021).

Surgiu como alternativa e complemento às ações do Estado e do setor público, desempenhando um papel crucial na promoção do desenvolvimento social e na mitigação de desigualdades. Essas entidades colaboram com o Estado para melhorar a prestação de serviços e garantir o mínimo de direito à saúde para a sociedade, sendo que essa cooperação está alinhada com o que é estabelecido na Constituição Federal de 1988 (Queiroz; Nascimento Neto, 2019).

No Brasil, na Constituição de 1988, como, por exemplo, nos arts. 150, VI, c; 195, §7º; 199, §1º; 204, I; e 227 §1º essas organizações são referidas de diversas formas, entre elas, instituições sem fins lucrativos, de assistência social, entidades beneficentes de assistência social, filantrópicas, beneficentes e não governamentais (Brasil, CF, 1988).

A utilização da expressão Terceiro setor é adotada pela academia por ser amplamente reconhecida e compreendida nesse contexto, sendo que, nessa acepção, o Estado é o primeiro setor, o mercado é o segundo, e o terceiro setor engloba justamente as organizações independentes criadas pela sociedade civil para suprir demandas não atendidas pelos dois primeiros setores (Nocchi, 2021).

O Terceiro setor representa uma instância de mediação entre o Poder Público (Primeiro setor) e o mercado (Segundo setor), de forma que seus agentes são privados, porém, com finalidade pública, buscando o atendimento de direitos sociais básicos e o combate à exclusão social (Santos; Oliveira; Rocha, 2015).

Essa esfera é identificada como crucial e engajada na resolução de questões sociais, representada por cidadãos envolvidos em organizações sem fins lucrativos, não governamentais, e que oferecem serviços de interesse público. As organizações do Terceiro setor podem ser divididas em Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil Interesse público (OSCIP), Organização da Sociedade Civil (OSC), Associações, Fundações e Instituições Religiosas (Santos; Oliveira; Rocha, 2015).

Especificamente no caso das Organizações Não Governamentais do Terceiro setor, a sua sustentabilidade no cenário é assegurada por meio de doações, apoios e parcerias, até porque, mesmo tratando-se de uma organização sem fins lucrativos, também são necessários recursos financeiros para a manutenção de suas atividades mesmo que, diferente das organizações privadas, não visem o lucro ao final.

De qualquer forma, impõe-se a avaliação, pela sociedade em geral, em relação ao profissionalismo e eficiência institucional das entidades do Terceiro setor, dado que suas ações

devem ser realizadas sempre com total transparência, responsabilidade (‘accountability’) e pleno respeito às normas constitucionais, legais e regulamentares, às políticas e diretrizes preestabelecidas (‘compliance’), reiterando, mesmo tratando-se de atividade sem finalidade lucrativa, e em geral voluntária (TCE-SP, 2022).

Quando uma organização do Terceiro setor recebe recursos públicos, seja por convênios, contratos e outras formas de repasse, está sujeita à fiscalização e ao acompanhamento por órgãos de controle, como o Tribunal de Contas do Estado (TCE), ou o Tribunal de Contas da União (TCU), ou outros órgãos, dependendo da jurisdição. Essa fiscalização visa garantir a transparência, a legalidade e a correta aplicação dos recursos públicos destinados àquela organização (TCE-SP, 2022).

Por outro lado, as organizações do Terceiro setor também podem receber recursos financeiros de fontes privadas, de empresas, fundações, doações individuais e até mesmo de instituições internacionais e outros países. Nesse caso, embora não haja uma fiscalização direta por parte de órgãos governamentais, essas organizações são responsáveis pela prestação de contas aos doadores e pela transparência no uso desses recursos (Campos; Boeing-Da-Silveira; Marcon, 2007).

Para auxiliar o público, o Terceiro pode ser um facilitador à implementação dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS)⁶, da Organização das Nações Unidas (ONU), que propôs diversas metas a atingir em relação a sustentabilidade e em várias áreas, inclusive na qualidade de vida. Entre os 17 objetivos, o terceiro, ou ODS 3, é claro no sentido de ‘assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades’, o que obviamente inclui a saúde (ONU, 2015).

Apenas para ilustrar, vale esclarecer que os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável foram definidos em 2015, após o término dos antigos objetivos, chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), sendo que a meta para o alcance dos ODS vai até o ano de 2030, cabendo a cada país estabelecer formas de trabalho para esse fim (Ferrer, 2016).

Com base nestas considerações, é possível afirmar que a saúde da população pode obter maiores benefícios a partir deste crescimento sustentável preconizado, o que se apresenta como fundamental para se atingir na íntegra o aludido ODS, de forma que a

⁶ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Acessar https://brasil.un.org/pt-br/sdgs_para para certificar-se e conferir os 17 ODS.

implementação deles é uma oportunidade para muitos países ou regiões em vários aspectos, e pode ser alcançada por uma mudança sustentável, implementada por ações multissetoriais e pensamento sistêmico de excelência.

A gestão por OSCIP's pode levar à privatização disfarçada do sistema de saúde, além de aumentar a fragmentação e a desigualdade no acesso aos serviços, de modo que é fundamental que a atuação delas seja acompanhada de perto pelos órgãos de controle e pela sociedade, até para garantir a qualidade e a acessibilidade dos serviços de saúde.

O trabalho com o nítido propósito de redução de direitos deve ser repellido com veemência, embora a tarefa de identificação seja complexa, considerando os fatores e contingências do mercado. A participação dos Conselhos é de suma importância, uma vez que possibilita a explicitação de diferentes interesses que são contrapostos ao que se entende como sendo interesse público. A finalidade da participação social em saúde é possibilitar que cidadãos participem, individualmente ou por meio de entidades e movimentos sociais, de decisões da esfera pública (Narvai, 2022).

De acordo com Andreazzi, Siliansky, Bravo (2014), a Lei nº 8.142/1990, que dispôs sobre a participação da comunidade, gestão e financiamento do SUS, assegurou a participação dos Conselhos de Saúde na fiscalização dos recursos, estando em plena consonância com o art. 197 da CF/88, que diz que são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e/ou por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Neste contexto, embora a terceirização venha ganhando espaço, trata-se de um tema que tem gerado grandes debates no âmbito jurídico, tendo em vista as diversas interpretações das leis. No âmbito do judiciário há contradições, há diferentes interpretações que questionam a sua legalidade e há resistências da sociedade civil e dos trabalhadores do setor de saúde à sua implementação.

Na visão de Machado e Gianini (2015), com a terceirização há uma perda de controle: é que a previsão legal para a participação do Conselho de Saúde como órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, com caráter permanente e deliberativo, que atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, perde sentido justamente pela presença de uma 'empresa privada'.

Com isso, observa-se uma nítida violação de diretrizes e princípios do SUS com a falta de atendimento integral, pois, com a terceirização, o Estado deixa de prestar o serviço

completo de saúde, transferindo total ou parcialmente à iniciativa privada, que não tem tanta vinculação ao direito público, mesmo atuando em substituição ao Estado e por este assim delegado (Justen Filho, 2020).

As contraposições são inerentes numa democracia, de modo que, de um lado, está a corrente favorável à terceirização e, de outro, por óbvio, está a contrária, neste caso, principalmente pelo pouco espaço para a participação dos Conselhos de saúde, do que pode decorrer uma fiscalização frouxa e deficiente.

Além disso, não conta com funcionários permanentes para atuar de forma efetiva, deliberativa e comprometida na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, restando nítida, pois, a redução de direitos.

Nesta direção, em breve síntese, compilamos algumas críticas sobre a gestão da saúde pelo Terceiro setor, como, por exemplo, a de Barboza *et al.* (2020), que bem destacam o fato de que muitas ONGs enfrentam desafios significativos em termos de transparência e prestação de contas, o que pode levar a uma desconfiança pública e questionamentos sobre a eficácia do uso dos recursos.

Andrade e Pinto (2022) argumentam que, embora o Terceiro setor seja visto como uma alternativa ao setor público, muitas organizações dependem fortemente de financiamento governamental, o que pode comprometer sua autonomia, além de favorecer uma possível corrupção.

Para Gohn (2000), há preocupações de que as ONGs possam priorizar áreas ou populações que são mais visíveis ou que oferecem mais retorno em termos de financiamento e visibilidade, deixando comunidades mais necessitadas de lado!

Cunha (2013) ressalta que a sustentabilidade a longo prazo dos projetos de saúde geridos pelo terceiro setor é frequentemente questionada, com projetos sendo interrompidos devido à falta de financiamento contínuo.

E Godoy (2017) observa que, em alguns casos, as ONGs podem competir com o setor público por recursos e pessoal qualificado, o que pode enfraquecer os serviços públicos de saúde.

Em suma, essas críticas ressaltam a importância de uma maior atenção aos pontos que devem ser levados em conta para a plena integração e colaboração entre o Terceiro setor e o público a fim de garantir, vale frisar, que os serviços de saúde sejam prestados de maneira eficiente e equitativa em prol de toda a sociedade.

Cancian, Cavalcante, Pinho (2023) apresentam uma nova perspectiva sobre a eficiência na promoção da saúde, destacando a necessidade de adaptação contínua e flexibilidade na gestão das organizações de saúde.

Essa abordagem sugere que os gestores devem estar preparados para lidar com mudanças rápidas e imprevisíveis, adotando soluções inovadoras para os desafios do setor.

Ao investigar novas abordagens no contexto hospitalar brasileiro, identificaram-se estratégias comuns entre hospitais para aprimorar a eficiência no SUS, tais como a garantia de acesso, humanização dos serviços e a inclusão. Além disso, destacam-se a implementação de redes SUS, a democratização da gestão e as contratações hospitalares (Cancian, Cavalcante, Pinho, 2023).

Como opção viável e eficiente, surgem as Fundações públicas, as quais são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público criadas pelo Poder público para realizar atividades específicas de interesse público, como, neste contexto e por óbvio, a saúde (Justen Filho, 2020).

Na mesma sintonia, possuem autonomia administrativa suficiente para permitir uma gestão mais eficaz dos recursos públicos, apresentando-se, portanto, como um importante instrumento para a descentralização de competências próprias e inerentes à Administração direta. Até porque, sabem todos, a gestão de recursos humanos e financeiros nas Fundações públicas (assim como em todas as instituições) é fundamental para a prestação de serviços públicos de qualidade (Justen Filho, 2020).

As Fundações públicas podem desempenhar um papel fundamental na gestão da área da saúde também pela sua flexibilidade e autonomia, as quais permitem gerenciar recursos e desenvolver projetos específicos, respondendo às necessidades de saúde de forma mais ágil. Além disso, essa autonomia e flexibilização, uma vez somadas à especialização e inovação que elas podem empreender com mais liberdade e liberalidade de ações, se apresentam como relevantes opções para avanços em pesquisa, tecnologia e inovação em saúde (Nohara, 2024).

A capacidade das Fundações públicas⁷ de estabelecer parcerias entre os setores público, privado e terceiro setor, potencializando recursos e expertise, bem como a gestão eficiente dos recursos públicos com maior clareza e transparência, são outros pontos a favor que podem ser levados em consideração na tão desejada excelência na gestão em saúde (Nohara, 2024).

⁷ Conferir sobre esse tema: Lei federal nº 9.637/1998; e Lei federal nº 7.596/1987.

Por fim, em resumo, tem-se que a presença das Fundações públicas (e das OSCIP's e do próprio Terceiro setor) na gestão em saúde é um tema que merece atenção e (muito) mais estudos e pesquisas, a fim de que haja mais segurança jurídica e, por extensão, seja alcançada a ambicionada excelência na prestação de serviços públicos em saúde (e em todas as áreas em favor da sociedade civil como um todo).

4. CONCLUSÃO

O objetivo deste estudo foi o de analisar os principais desafios enfrentados na gestão da Saúde, buscando encontrar e demonstrar possíveis consequências da (boa ou má) gestão e, por decorrência, apresentar, de forma sintética e sucinta, possíveis soluções e técnicas de descentralização da administração direta, em especial por meio do terceiro setor, como, por exemplo, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OCISP's) e as Fundações Públicas.

Como consectário de todo o percurso analítico, diante da complexidade de coordenar recursos financeiros, humanos, materiais e de infraestrutura, e a fim de entregar à população um serviço de saúde digno, preventivo e efetivo, por meio do aperfeiçoamento da gestão pública de saúde, cogita-se que sair do engessamento da administração direta se mostra como uma boa alternativa.

Trata-se de uma forma de gestão com maior possibilidade de autonomia, flexibilidade e eficiência, eis que, pelo Terceiro setor, especialmente pelas OSCIP's e Fundações públicas, pode-se alcançar um nível melhor de trabalho a fim de que a população tenha acesso a um sistema de saúde com mais presteza e qualidade.

Não que os dogmas e controles da administração direta estejam errados, pelo contrário, a sugestão, na verdade, é discutir e propor alternativas para que, sem abrir mão da moralidade própria à gestão das organizações estatais, a população não sofra com o excesso e amarras burocráticas, falta de flexibilidade esta que, no caso da administração direta, pode ser um entrave ao serviço eficiente.

Trata-se, pois, de encontrar o devido equilíbrio entre o controle e o respeito inexorável e inescusável à coisa pública, e o trabalho ágil, eficiente e que produza efeitos o mais rápido possível, até porque questões de saúde não esperam

Sempre em estrita obediência e observância aos comandos constitucionais, legais e regulamentares, cogita-se, pois, que as OSCIPs e as Fundações Públicas podem oferecer

serviços básicos de saúde com profissionalismo, eficiência, transparência e responsabilidade pública em prol da seguridade de toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Lisiane Marcolin; SILVA, Helena Terezinha Hubert. Equipamento médico-hospitalar: uma gestão na área da saúde. *IJHE-Interdisciplinary Journal of Health Education*, v. 1 (1), jan-jul, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4322/ijhe2016007> ; <https://doi.editoracubo.com.br/10.4322/ijhe.2016.007> . Acesso em 05 jan. 2025.

ANDRADE, Laíse Rezende de; PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Parceria público-privada na gestão hospitalar no Sistema Único de Saúde da Bahia, Brasil. *Revista Cadernos de Saúde Pública* 38 (2), 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00018621> . Acesso em: 06 jan. 2025.

ANDRADE, Lucas Melo Biondi de; QUANDT, Fábio Luiz; DELZIVO, Carmem Regina. Os desafios da gestão pública em saúde na perspectiva dos gestores. *Revista Saúde & Transformação Social/Health & Social Change*, v. 3, n. 2, 2012. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=265323670005> . ISSN 2178-7085. Acesso em 04 jan. 2025.

ANDREAZZI, Maria de Fátima Siliansky de; BRAVO, Maria Inês Souza. Privatização da gestão e organizações sociais na atenção à saúde. *Revista Trabalho, Educação e Saúde* 12 (03), sep-dec, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sip00019> . Acesso em: 06 jan. 2025.

BARBOSA, Fernando Campos; FERREIRA, Danilo Lacerda de Souza; TADINE, Rodrigo Martins; REZENDE, Janaina Drawanz Pereira; LOPES, Gabriel Cesar Dias; SILVA, Alandey Severo Leite da; CATAPAN, Anderson. Gestão pública e terceiro setor: uma solução de sustentabilidade e resiliência no sistema de saúde público brasileiro. *Revista de Gestão e Secretariado*, v. 15, n. 5, e3780, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.7769/gesec.v15i5.3780> . Acesso em: 04 jan. 2025.

BARBOZA, Renato; IANNI, Áurea Maria Zöllner; ALVES, Olga Sofia Fabergé; SILVA, Alessandro Soares da. O “Terceiro Setor na Saúde”: temas de investigação, atores, avanços e lacunas na gestão do Sistema Único de Saúde no prisma das Ciências Sociais e Humanas em Saúde. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, v. 10, n. 1, São Paulo, Brasil, 2020. DOI: 10.11606/issn.2237-1095.v10p117-138 . Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/183908> . Acesso em: 06 jan. 2025.

BRASIL. *CF - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília/DF, D.O.U. 191-A DE 05/10/1988.

CAMPOS, Lucila Maria de Souza; BOEING-DA-SILVEIRA, Ricardo; MARCON, Rosilene. Elementos do marketing na captação de recursos do Terceiro setor. *RAM – Revista de Administração Mackenzie*, v. 8, n. 3, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ram/a/9ccZxmQpKHXbsDyHRcTFPqC/?format=pdf> . Acesso em: 06 jan. 2025.

CANCIAN, Mario; CAVALCANTE, Wylma Tenório; PINHO, Silvia Teixeira de. Desafios na Gestão Pública no processo de gestão em Saúde: uma revisão de literatura. *Brazilian Journal of Implantology and Health Sciences*, [S. l.], v. 5, n. 4, 2023. DOI: 10.36557/2674-8169.2023v5n4p2697-2715. Disponível em: <https://bjih.emnuvens.com.br/bjih/article/view/599> . Acesso em: 4 jan. 2025.

CARÁCIO, Flávia Cristina Castilho; CONTERNO, Lucieni de Oliveira; OLIVEIRA, Maria Amélia de Campos, OLIVEIRA, Ana Claudia Heiras de; MARIN, Maria José Sanches; BRACCIALLI, Luzmarina Aparecida Doretto. A experiência de uma instituição pública na formação do profissional de saúde para atuação em atenção primária. *Revista Ciência & Saúde Coletiva* 19 (7), Jul. 2014, Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232014197.08762013> . Acesso em: 04 jan. 2025.

CAVALCANTI, Pauline Cristine da Silva; OLIVERIA NETO, Aristides Vitorino de. SOUSA, Maria Fátima de. Quais são os desafios para a qualificação da Atenção Básica na visão dos gestores municipais? *Revista Saúde Debate* 39 (105), Abr-Jun, 2015, CEBES - Centro Brasileiro de Estudos de Saúde. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-110420151050002323> . Acesso em: 04 jan. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM); CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE SÃO PAULO (CREMESP). *Demografia Médica no Brasil: dados gerais e descrições de desigualdades*. Coordenação: Mário Scheffer; Aureliano Biancarelli e Alex Cassenote. São Paulo/SP: Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo e Conselho Federal de Medicina, 2011. Disponível em: <https://portal.cfm.org.br/images/stories/pdf/demografiamedicanobrasil.pdf> . Acesso em: 06 jan. 2025.

COUSTIN, Claudia. *Administração Pública*. Rio de Janeiro/RJ: Elsevier, 2010.

CUNHA, Ana Carolina Navarrete Munhoz Fernandes. Terceiro setor e parcerias na área da saúde. *Revista de Direito Sanitário*, v. 14, n. 1, São Paulo/SP, mar./jun. 2013. Resenha Nacional. Paulo Modesto, Luiz Arnaldo Pereira da Cunha Junior (coordenadores), Belo Horizonte, Fórum, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/56630/59647>. Acesso: 06 jan. 2025.

DALAZEN, Taíse; FILIPPIN, Eliane Salete. Gestão da saúde pública: os desafios dos gestores municipais de saúde do meio oeste de Santa Catarina. *Revista dos Mestrados Profissionais*, Volume 2, número 2, jul./dez. 2013. ISSN: 2317-0115. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/RMP/article/view/504/407> . Acesso em: 05 jan. 2025.

FERRER, Gabriel Real; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; DANTAS, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes e. *Governança transnacional e sustentabilidade*. Umuarama/PR: Universidade Paranaense – UNIPAR, 2016. E-book. v. 2. ISBN 978-85-8498-144-1. Disponível em: https://www.unipar.br/documentos/503/Governanca_Transnacional_e_Sustentabilidade_volume_2.pdf . Acesso em: 06 jan. 2025.

FRANCO, Gabriela Tadeu; PEREIRA, Julien Santos. Os desafios da gestão pública na saúde. *RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar*, [S. l.], v. 2, n. 8, 2021. ISSN 2675-6218. Disponível em: <https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/603> ; DOI: 10.47820/recima21.v2i8.603 . Acesso em: 5 jan. 2025.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ); CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS). Atenção primária e sistemas universais de saúde: compromisso indissociável e direito humano fundamental. *Revista Saúde Debate*, [S. l.], v. 42, 1 set. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/c4Fq57bsv89SfNbHQ4ZKVkF/#> . <https://doi.org/10.1590/0103-11042018S130> . Acesso em: 04 jan. 2025.

FURLANETTO, Denise de Lima Costa; PINHO, Diana Lúcia Moura; PARREIRA, Clelia Maria de Sousa Ferreira. Re-orientation of human resources for health: a great challenge for the Brazilian National Health System. *Public Health (London)*, v. 129, 2015. Disponível em: DOI: 10.1016/j.puhe.2015.07.003 . Acesso em 04 jan. 2025.

GODOY, Iván Omar Flores. Dos movimentos sociais às políticas públicas: contribuições da Psicologia Política. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, v. 7, n. 2, São Paulo/SP, Brasil, 2017. DOI: 10.11606/issn.2237-1095.v7p195-201 . Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/174541> . Acesso em: 6 jan. 2025.

GOHN, Maria da Glória. Mídia terceiro setor e MST: impactos sobre o futuro das cidades e do campo. *Cadernos de Pesquisa* (Fundação Carlos Chagas) 112, mar. 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742001000100012> . Acesso em: 06 jan. 2025.

IBAÑEZ, Nelson; VECINA NETO, Gonzalo. Modelos de gestão e o SUS. *Revista Ciência & Saúde Coletiva* 12 (suppl), nov 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232007000700006> . Acesso em: 05 jan. 2025.

IGLESIAS, Alexandra; GARCIA, Daniella Caldas; PRALON, Johnatan Antonioli; BADARÓ-MOREIRA, Maria Inês. Educação Permanente no Sistema Único de Saúde: Concepções de Profissionais da Gestão e dos Serviços. *Revista Psicologia: Ciência e Profissão* 43, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003255126> . Acesso em: 04 jan. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal Justen. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo/SP: Saraiva, 2020.

LI, Xuesong; DING, Yunlong. 2020. Holistic Governance for Sustainable Public Services: Reshaping Government–Enterprise Relationships in China’s Digital Government Context. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 17, n.º. 5: 1778. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/ijerph17051778>. Acesso em 20 dez. 2024.

LIMA, Paulo Daniel Barreto. *A Excelência em Gestão Pública: a trajetória e a estratégia do GESPÚBLICA*. Rio de Janeiro/RJ: Qualitymark, 2007.

LINHARES, José. Responsabilidade na gestão pública os desafios dos municípios. Série: *Avaliação de políticas públicas n. 2*. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. ISBN 978-85-736-5533-9.

MACHADO, Alexandre Ricardo; GIANINI, Juliana Buck. Direito Constitucional a Saúde: Visão da Classe Médica Sobre a Terceirização da Saúde Pública na Cidade de Santos/SP. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, v. 1, n. 1, Florianópolis, Brasil, 2015. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2015.v1i1.207. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/207> . Acesso em: 6 jan. 2025.

- MARQUES, Priscila Carvalho. Atos e princípios jurídicos na gestão pública. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*, vol. 01, ano 06, ed. 06,. Junho de 2021. ISSN: 2448-0959. Disponível em:
<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/principios-juridicos>; DOI: 10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/administracao/principios-juridicos. Acesso em 05 jan. 2025.
- MELO, Maria Fernanda Godoy Cardoso de. *Relações público-privadas no sistema de saúde brasileiro*. 2017. 1 recurso online. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em:
<https://hdl.handle.net/20.500.12733/1632292>. Acesso: 5 jan. 2025.
- MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito*. 5. ed. São Paulo/SP: Saraiva, 2009.
- NARVAI, Paulo Capel. *SUS: uma reforma revolucionária para defender a vida*. 1. ed. Belo Horizonte/BH: Autêntica, 2022.
- NOCCHI, Carolina Penna. Administração Pública e o terceiro setor: reflexões sobre o chamamento público da Lei n. 13.019/2014. *Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, [S. l.]*, n. 57, 2021. Disponível em:
<https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/607>. Acesso em: 6 jan. 2025.
- NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*: edição revista, atualizada e ampliada. 13. ed. Barueri: Atlas/Gen, 2024.
- OLIVEIRA, Aab Benaia Sami Nunes Veríssimo de. O futuro da democracia: desafios e oportunidades na era contemporânea. *Revista ft - Ciências Sociais Aplicadas*, Volume 29 - Edição 140, nov 2024. DOI: 10.69849/revistaft/ar10202411101324. Disponível em:
<https://revistaft.com.br/o-futuro-da-democracia-desafios-e-oportunidades-na-era-contemporanea> . Acesso em 20 dez. 2024.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Agenda 2030 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)*. Nova Iorque/EUA: 2015. Disponível em:
<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs> . Acesso em: 08 dez. 2024.
- PASCHOALOTTO, Marco Antonio Catussi; LAZZARI, Eduardo Alves; CASTRO, Marcia Caldas de; ROCHA, Rudi; MASSUDA, Adriano. A resiliência de sistemas de saúde: apontamentos para uma agenda de pesquisa para o SUS. *Revista Saúde Debate, [S. l.]*, v. 46, n. especial 8 dez, 2023. Disponível em:
<https://www.saudeemdebate.org.br/sed/article/view/7855> . Acesso em: 4 jan. 2025.
- QUEIROZ, José Pedro dos Santos de; NASCIMENTO NETO, José Osório do. Terceiro setor e a gestão pública de saúde. *Caderno de Resumos / Direito - Anais do EVINCI – UniBrasil*, v. 5, n. 1, Curitiba/PR, 2019. Disponível em:
<https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/anaisvinci/article/view/4562>. Acesso em: 06 jan. 2025.
- ROMAGNOLLI, Ana Paula Bazzo; CARVALHO, Brígida Gimenez; NUNES, Elisabete de Fátima Polo de Almeida. Gestão de unidade básica de saúde em municípios de pequeno

porte: instrumentos utilizados, facilidades e dificuldades relacionadas. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, [S.l.], v. 13, n. 27, 2014. Disponível em: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/gerepolsal/article/view/11965> ; DOI: 10.11144/Javeriana.rgyps13-27.gubs . Acesso em: 04 jan. 2025.

SANTOS, Luis Miguel Luzio dos; OLIVEIRA, Bernardo Carlos Spaulonci Chiachia Matos de; ROCHA, Jean Carlos Mendes da. O perfil do terceiro setor na cidade de Londrina: mapeando as organizações do terceiro setor. *Interações - Revista Internacional de Desenvolvimento Local* (Campo Grande) 14 (1), jun. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1518-70122013000100004> . Acesso em: 06 jan. 2025.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 24. ed. São Paulo/SP: Cortez, 2016.

TANAKA, Oswaldo Yoshimi; TAMAKI, Edson Mamoru. O papel da avaliação para a tomada de decisão na gestão de serviços de saúde. *Revista Ciência & Saúde Coletiva* 17 (4). Abril 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000400002> . Acesso em: 04 jan. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO/SP - TCE-SP. *Terceiro Setor: Guia de Orientação aos Membros do Conselho Municipal de Saúde*. São Paulo/SP, 2022. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20do%20Terceiro%20Setor%20-%202022.pdf> . Acesso em: 06 jan. 2025.

ROL DA ANS: ENTRE A SUSTENTABILIDADE E O DIREITO À SAÚDE

Ans's list of procedures: balancing sustainability and the right to healthcare

Adson Romário Rodrigues Santos¹

André Studart Leitão²

DOI: <https://doi.org/10.62140/ASAL1452025>

RESUMO

A relação entre o direito à saúde e a sustentabilidade do sistema de saúde suplementar no Brasil é complexa, suscitando debates sobre a abrangência do rol de procedimentos e eventos em saúde da Agência Nacional de Saúde Suplementar. A interpretação ampliada do rol, que o considera meramente exemplificativo, visa garantir o acesso a tratamentos prescritos por médicos, independentemente de constarem na lista da ANS. No entanto, essa visão esbarra na lógica securitária do sistema, baseada na mutualidade e no equilíbrio atuarial, impactando a previsibilidade de custos para as operadoras e, conseqüentemente, os preços dos planos de saúde. A interpretação taxativa, por sua vez, defende a segurança jurídica e a sustentabilidade financeira do setor, protegendo os consumidores de tratamentos sem eficácia comprovada e garantindo a viabilidade do sistema de saúde suplementar. A partir da análise da legislação, doutrina e jurisprudência, o presente estudo demonstra a importância da taxatividade mitigada do Rol da ANS, com exceções previstas em lei, para harmonizar o direito à saúde com a sustentabilidade do sistema, ressaltando o papel da Agência Nacional de Saúde Suplementar na avaliação de novas tecnologias e a responsabilidade do Estado na garantia do acesso universal à saúde.

Palavras-chave: Saúde Suplementar. Sustentabilidade. Rol da ANS. Taxatividade.

ABSTRACT

The relationship between the right to health and the sustainability of the supplementary health system in Brazil is complex, sparking debates about the scope of the Brazilian National Supplementary Health Agency's list of health procedures and events. The broad interpretation of this list, which sees it as merely illustrative, aims to guarantee access to treatments prescribed by doctors, regardless of whether they are included in the ANS's list. However, this perspective clashes with the security logic of the system, which is based on mutuality and actuarial balance, impacting cost predictability for operators and, consequently, health plan prices. The strict interpretation, on the other hand, defends legal certainty and the financial sustainability of the sector, protecting consumers from treatments without proven efficacy and ensuring the viability of the supplementary health system. Through an analysis of legislation, doctrine, and jurisprudence, this study demonstrates the importance

¹ Técnico Judiciário e Assistente de Apoio no TJCE. Mestrando em Direito pelo Centro Universitário Christus (Unichristus). Especialista em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá. Membro do Grupo de Pesquisa/CNPq "O sistema de seguridade social". E-mail: adson.santos@tjce.jus.br. Currículo: <https://lattes.cnpq.br/8819081911442376>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-7649-6091>.

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 FBU. Procurador Federal. Coordenador do Grupo de Pesquisa/CNPq "O sistema de seguridade social". E-mail: andrestudart@gmail.com. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8110407668631447>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9681-943X>

of a mitigated strictness of the ANS's list, with exceptions provided by law, to harmonize the right to health with the sustainability of the system, highlighting the role of the National Supplementary Health Agency in evaluating new technologies and the responsibility of the State in ensuring universal access to health.

Keywords: Supplementary Health. Sustainability. ANS's list. Taxativity.

1. INTRODUÇÃO

O setor de saúde suplementar se destaca por sua peculiar e acentuada litigiosidade. Conforme demonstrado pelo Painel de Estatísticas Processuais de Direito da Saúde do Conselho Nacional de Justiça³, há uma curva ascendente de novos processos registrada entre 2020 e 2024. Dentre os assuntos que geram maiores controvérsias, desponta a cobertura de procedimentos em saúde.

A problemática consiste na interpretação da abrangência do rol de procedimentos e eventos em saúde da ANS, classificado como taxativo ou exemplificativo, cujas implicações reverberam diretamente sobre os beneficiários de planos de saúde, as operadoras e o equilíbrio sistêmico. Subjacente a essa discussão, encontra-se a tensão intrínseca entre o direito fundamental à saúde e os princípios da livre iniciativa e da autonomia da vontade.

A incerteza sobre a natureza do rol da ANS impacta o acesso à saúde suplementar. A visão exemplificativa, priorizando o direito à saúde e a autonomia médica, esbarra na lógica securitária do sistema, dificultando a precificação de riscos e custos pelas operadoras. Já a taxativa, com ressalvas legais, visa a previsibilidade e sustentabilidade do setor, protegendo pacientes de tratamentos sem eficácia comprovada.

O presente artigo empreende uma análise crítica dos fundamentos jurídicos que embasam as interpretações, tanto ampliativa quanto restritiva, do rol da ANS, buscando demonstrar a razoabilidade da interpretação taxativa. A pesquisa almeja contribuir para o debate doutrinário e jurisprudencial, fornecendo subsídios para uma compreensão que harmonize a garantia constitucional do direito à saúde com a sustentabilidade do sistema de saúde suplementar.

É proposto a desmistificar a concepção da taxatividade do rol de procedimentos e eventos em saúde como prejudicial aos beneficiários de planos de saúde, analisando-a sob a

³ Os dados demonstram um aumento progressivo na quantidade de casos novos relacionados à saúde suplementar entre 2020 e 2024. Em 2020, foram registrados 149.978 novos processos; em 2021, 148.578; em 2022, houve um aumento para 171.447 casos. O ano de 2023 apresentou um crescimento ainda mais expressivo, alcançando 230.977 novos processos. Já em 2024, considerando os dados parciais até setembro, foram registrados 215.429 casos novos, indicando uma tendência de alta persistente. O gráfico está disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-saude>.

ótica dos princípios da mutualidade e da necessidade de equilíbrio econômico-financeiro do setor. Para tanto, este estudo se fundamenta em uma abordagem metodológica tríplice, compreendendo a análise da doutrina especializada, da legislação pertinente e da jurisprudência dos tribunais superiores, buscando uma compreensão integrada das complexas interações entre o direito à saúde, a regulação estatal do setor de saúde suplementar e as relações consumeristas.

2. A SAÚDE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Com a promulgação da Constituição de 1988, o direito à saúde foi alçado à categoria de direito fundamental social, sem o qual não se cogita de vida digna, vez que a saúde é a garantia da própria vida. A mencionada constitucionalização demonstra uma mudança no papel do Estado:

O direito à saúde pertence à categoria dos direitos fundamentais de segunda geração, também denominados direitos sociais, que vieram a lume com a nova conformação do Estado, que deixou de atuar como mero garantidor de direitos individuais (Estado liberal) e abraçou a função de fornecer aos cidadãos prestações positivas voltadas à saturação de suas necessidades básicas (Estado Social). (Mapelli Júnior; Coimbra; Matos, 2012).

O direito à saúde detém duas dimensões: a preservação da saúde e a proteção e recuperação da saúde. A preservação da saúde está relacionada às políticas que buscam a redução do risco de doenças em geral, isto é, uma proteção coletiva que diz respeito ao meio ambiente saudável. Já a proteção e recuperação da saúde refere-se ao direito individual à prevenção e tratamento de enfermidades. Portanto, consiste no conjunto de serviços e ações que visa à recuperação do paciente. Essa segunda perspectiva é a mais relevante para o objeto deste artigo.

Topograficamente, o direito à saúde se localiza: de forma implícita, no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, ao se estabelecer a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil; explicitamente, nos artigos 6º e 196 da Carta Magna, onde é retratado como direito social.

A saúde integra o sistema de seguridade social, nos termos do artigo 194 da Constituição Federal. Nesse contexto, o constituinte originário permitiu a participação da iniciativa privada na prestação de serviços de assistência à saúde, como estabelece o artigo 199: “a assistência à saúde é livre à iniciativa privada”. Sobre a estruturação do sistema de saúde brasileiro:

O sistema de saúde brasileiro é formado por uma rede complexa de prestadores e compradores de serviços que competem entre si, gerando uma combinação público privada financiada sobretudo por recursos privados. O sistema de saúde tem três subsetores: o subsetor público, no qual os serviços são financiados e providos pelo Estado nos níveis federal, estadual e municipal, incluindo os serviços de saúde militares; o subsetor privado (com fins lucrativos ou não), no qual os serviços são financiados de diversas maneiras com recursos públicos ou privados; e, por último, o subsetor de saúde suplementar, com diferentes tipos de planos privados de saúde e de apólices de seguro, além de subsídios fiscais. Os componentes público e privado do sistema são distintos, mas estão interconectados, e as pessoas podem utilizar os serviços de todos os três subsetores, dependendo da facilidade de acesso ou de sua capacidade de pagamento. (Paim *et al*, 2011).

O modelo constitucional de acesso aos serviços de saúde pela população é híbrido, mescla iniciativas custeadas pelo poder público e pelos particulares, e plural. Quanto à pluralidade de acessos, podemos identificar três vias principais, quais sejam: a) Sistema Único de Saúde de forma direta; b) Sistema Único de Saúde de forma indireta, por meio da contratação de instituições privadas (saúde complementar); e c) instituições privadas (saúde suplementar).

A saúde suplementar diz respeito à operação regulada de planos privados de assistência à saúde (BRASIL, 2017), ou seja, representa serviços de assistência à saúde fornecidos por particulares sem vinculação ao Sistema Único de Saúde, tendo como principais integrantes as operadoras de planos de saúde.

A atividade das operadoras se desenvolveu inicialmente sem a intervenção ou controle estatal, devido à ausência de legislação específica que tratasse dos serviços de saúde prestados pelos planos de saúde. Essa lacuna normativa foi preenchida com a edição da Lei nº 9.656 de 1998, veja:

O mercado da saúde suplementar e os planos contratos privados de assistência à saúde sofreriam a sua maior transformação, de fato, apenas em 1998, com a publicação da Lei Federal 9.656, de 03 de junho de 1998, a denominada Lei dos Planos de Saúde (LPS). Curiosamente, embora transformadora, a lei conviveu desde o seu nascimento com polêmicas e críticas (positivas e negativas), tanto que no dia seguinte à sua aprovação foi alterada pela Medida Provisória 1.665/1998. Com o advento da LPS, grande parte do funcionamento das operadoras de planos de saúde passou a ser enfim regulada. Como consequência, muitas das suas práticas precisaram ser revistas. E com os contratos comercializados e operados nesse segmento, não foi diferente. Pelo contrário, inúmeras cláusulas e estipulações inerentes aos contratos de planos de saúde passaram a ser regradas. Ao mesmo tempo que determinadas espécies de cláusulas e disposições tornaram-se obrigatórias, outras foram limitadas ou vedadas. (Dahinten; Dahinten, 2021).

Dois anos após a promulgação da Lei dos Planos de Saúde, foi editada a Lei nº 9.961/2000 responsável pela criação da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS. Aqui

temos o marco legal relevante para o nosso estudo, visto que o art. 4º, inciso III, da referida lei fixou que compete à ANS “elaborar o rol de procedimentos e eventos em saúde, que constituirão referência básica para os fins do disposto na Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, e suas excepcionalidades”.

Determinar se esse rol de procedimentos e eventos em saúde constitui um referencial mínimo ou abrange a totalidade da cobertura à qual os planos de saúde estão obrigados é uma questão intrincada, marcada por divergências jurisprudenciais e constante fonte de litígios.

3. A EFICÁCIA DIAGONAL DO DIREITO À SAÚDE E A ABRANGÊNCIA DA COBERTURA DA SAÚDE SUPLEMENTAR

Sob égide do Estado Liberal, os direitos fundamentais eram entendidos como limitações ao exercício do poder estatal, sendo aplicáveis apenas nas relações entre o indivíduo e o Estado. Devido à natureza hierárquica e de subordinação dessa relação jurídica, foi cunhada a expressão eficácia vertical dos direitos fundamentais (Novelino, 2023).

Essa visão foi sensivelmente modificada com a ruptura do Estado Liberal e ascensão do Estado Social, de viés intervencionista. As relações jurídicas, no que toca à eficácia dos direitos fundamentais, se tornaram mais complexas de modo que demandaram a superação da dicotomia indivíduo e Estado para também abarcarem os vínculos entre particulares.

A posição do sujeito passivo dos direitos fundamentais precisou ser repensada com as crises sociais e econômicas do século XX. As normas constitucionais que garantem liberdades públicas também possuem eficácia horizontal, isto é, incidem nas relações interprivadas (Bulos, 2015).

Os direitos fundamentais são também normas de valor que devem valer para toda a ordem jurídica, isto é também para o direito privado. A dignidade humana continua a ser o ponto de partida, mas não como liberdade do indivíduo isolado e, sim, como livre desenvolvimento da personalidade de homens solidários integrados numa sociedade e responsáveis perante ela (Andrade, 2006).

Em *terrae brasilis*, reconhece-se, tanto doutrinária quanto jurisprudencialmente, a vinculação de particulares aos direitos fundamentais. Embora não exista uma construção teórica específica, o Supremo Tribunal Federal tem aplicado diretamente os direitos fundamentais nas relações privadas, como se observa nos julgamentos do RE nº 158.215/RS, RE nº 161.243/DF e RE nº 201.819/RJ (Fernandes, 2020).

O chileno Sergio Gamonal Contreras desenvolveu o conceito de eficácia diagonal para qualificar a aplicação dos direitos fundamentais às relações contratuais entre particulares em que se verificam desequilíbrios de ordem fática ou jurídica. Nestes casos, é necessário um nível de tutela diferenciada, a fim de equilibrar a desvantagem (Novelino, 2023).

A relação entabulada entre as operadoras de planos de saúde e os benefícios dos planos é consumerista e, portanto, é legalmente desnivelada, especialmente pelo uso de contrato de adesão e pelo *gap* informacional entre os contratantes.

Todavia, a aplicação direta do direito fundamental à saúde nestas relações jurídicas privada não pode resultar na conclusão de que os planos de saúde se equiparam à figura do Estado, de modo que podem ser impelidos a custear qualquer tipo de tratamento.

Importa destacar o conceito de reserva do possível, que condiciona a efetivação dos direitos sociais à disponibilidade de recursos públicos, sob pena de comprometer a concretização de outros direitos igualmente relevantes. Nesse sentido, Barcellos (2002) esclarece que:

[...] é importante lembrar que há um limite de possibilidades materiais para esses direitos. Em suma: pouco adiantará, do ponto de vista prático, a previsão normativa ou a refinada técnica hermenêutica se absolutamente não houver dinheiro para custear a despesa gerada por determinado direito subjetivo.

Nesse diapasão, há notória distinção entre a capacidade financeira dessas empresas e o Estado. Ora, a este último foi outorgado constitucionalmente a prerrogativa de tributar e emitir moeda. Obviamente, a envergadura financeira do Estado é substancialmente maior e permite que ele suporte um leque mais vasto de tratamentos.

Devemos mencionar ainda que nem sequer o Estado é obrigado a custear todo tipo de tratamento, esse entendimento foi acolhido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 566.471⁴ ao estabelecer uma série de condicionantes para o fornecimento de medicamentos não incorporados ao SUS.

Portanto, valer-se da teoria da eficácia imediata ou direta dos direitos fundamentais nas relações privadas para afastar a taxatividade do rol de procedimentos e eventos em saúde estabelecido pela ANS importa em mudar inadvertidamente o papel do Estado pelo do particular.

⁴ STF. RE 566471/RN, Rel. Marco Aurélio, Data de Julgamento: 19/08/2020, Data de Publicação: 27/08/2020.

Cumpra-se destacar, no entanto, que os adeptos da teoria da eficácia imediata dos direitos fundamentais nas relações privadas não negam a existência de especificidades nesta incidência, nem a necessidade de ponderar o direito fundamental em jogo com a autonomia privada dos particulares envolvidos no caso. Não se trata, portanto, de uma doutrina radical, que possa conduzir a resultados liberticidas, ao contrário do que sustentam seus opositores, pois ela não prega a descon sideração da liberdade individual no tráfico jurídico-privado (Sarmiento, 2006).

Não se olvida que os direitos fundamentais constituem direitos subjetivos exigíveis, segundo a doutrina acima esposada, perante particulares. Por outro lado, o grau desta eficácia deve ser ponderado mediante o caso concreto, especialmente quando colide com outros direitos fundamentais, como a livre iniciativa e a autonomia da vontade.

Se a tese da assim designada eficácia mediata (indireta) segue dominante na doutrina e jurisprudência alemãs, inclinamo-nos hoje – pelo menos a luz do direito constitucional positivo brasileiro – em prol de uma necessária vinculação direta (imediata) *prima facie* também dos particulares aos direitos fundamentais, sem deixar de reconhecer, todavia, na esteira de Canotilho e outros, que o modo pela qual se opera a aplicação dos direitos fundamentais às relações jurídicas entre particulares não é uniforme, reclamando soluções diferenciadas (Sarlet, 2015).

Essas soluções diferenciadas exigem ponderação dos direitos em conflito, isto é, existe uma demanda de ordem hermenêutica que não pode ser ignorada, sob pena de comprometimento da sustentabilidade do sistema de saúde suplementar. Em arremate, leciona Sarlet (2015):

[...] no âmbito da problemática da vinculação dos particulares, as hipóteses de um conflito entre os direitos fundamentais e o princípio da autonomia privada pressupõem sempre uma análise tópico-sistemática, calcada nas circunstâncias específicas do caso concreto, devendo ser tratada de forma similar às hipóteses de colisão entre direitos fundamentais de diversos titulares, isto é, buscando-se uma solução norteada pela ponderação dos valores em pauta, almejando obter um equilíbrio e concordância prática, caracterizada, em última análise, pelo não-sacrifício completo de um dos direitos fundamentais, bem como pela preservação, na medida do possível, da essência de cada um.

No caso em tela, observa-se uma tensão entre o direito à saúde e os princípios da autonomia da vontade e da livre iniciativa. Embora a primazia da saúde pareça evidente à primeira vista, essa conclusão se mostra precipitada ao desconsiderar os potenciais efeitos negativos da ausência de taxatividade na regulamentação. Por conseguinte, a aplicação da eficácia diagonal dos direitos fundamentais não pode resultar na transformação das operadoras privadas de planos de saúde em instrumentos para a implementação de políticas públicas estatais.

4. O IMBRÓGLIO QUANTO À NATUREZA JURÍDICA DO ROL DE PROCEDIMENTO E EVENTOS EM SAÚDE ESTABELECIDO PELA ANS

Consoante a Resolução nº 555/2022 da Agência Nacional de Saúde Suplementar, que dispõe sobre o rito processual de atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde (Brasil, 2022):

Art. 2º Para fins do disposto nesta Resolução, considera-se:

I - avaliação de tecnologias em saúde - ATS: processo contínuo e abrangente de avaliação dos impactos clínicos, sociais e econômicos das tecnologias em saúde, que leva em consideração aspectos tais como eficácia, efetividade, acurácia, segurança, custos, entre outros, com objetivo principal de auxiliar os gestores em saúde na tomada de decisões quanto à incorporação, alteração de uso ou retirada de tecnologias em sistemas de saúde; [...]

III - avaliação econômica em saúde - AES: análise comparativa de diferentes tecnologias, no âmbito da saúde, referente a seus custos e aos efeitos sobre o estado de saúde, compreendidas, entre outras, as análises de custo-efetividade, custo-utilidade, custo-minimização e custo-benefício, em relação às coberturas já previstas no Rol, quando couber;

IV - análise de impacto financeiro ou análise de impacto orçamentário - AIO: avaliação das consequências financeiras advindas da adoção de uma nova tecnologia em saúde, dentro de um determinado cenário de saúde com recursos finitos, na perspectiva da saúde suplementar; [...]

Art. 3º O processo de atualização do Rol observará as seguintes diretrizes:

[...]

IV - a utilização dos princípios da avaliação de tecnologias em saúde - ATS;

V - a observância aos princípios da saúde baseada em evidências - SBE;

VI - a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do setor;

Depreende-se que o processo para atualizar o rol leva em consideração não somente a eficácia de uma nova tecnologia em saúde, como também outros critérios igualmente relevantes, como: segurança e custos. Torna-se necessário perquirir se a adição de uma nova tecnologia salvaguarda o paciente e, ao mesmo tempo, preserva o equilíbrio econômico-financeiro do setor de saúde suplementar.

Nessa tessitura, impende aludir aos esclarecimentos da Agência Nacional de Saúde Suplementar sobre a taxatividade do rol de coberturas obrigatórias (Brasil, 2022):

4 - O caráter taxativo do rol confere a prerrogativa da ANS de estabelecer as coberturas obrigatórias a serem ofertadas pelos planos de saúde, sem que os consumidores precisem arcar com custos de coberturas adicionais. Assumir que o rol seja meramente exemplificativo significa, no limite, atribuir a cada um dos juízes do Brasil a prerrogativa de determinar a inclusão de cobertura não prevista em contrato ou no rol de cobertura mínima, o que traria o aumento da judicialização no setor de saúde e enorme insegurança ao setor de saúde suplementar, na medida em que seria impossível mensurar adequadamente quais os riscos estariam efetivamente cobertos. O que impacta na definição do preço dos produtos; 5 - Além disso, sem ter as efetivas obrigações dos planos de saúde documentadas, a

ANS não teria como adotar com precisão suas ações regulatórias, como a fiscalização do atendimento das coberturas, cobrança de ressarcimento ao sus, definição das margens de solvência e liquidez das operadoras, e tantas outras ações; [...] 7 - Vale destacar ainda que, além da falta de padronização das coberturas, o caráter exemplificativo do rol - por não conferir previsibilidade quanto aos procedimentos e eventos que podem vir a ser utilizados - tenderia a elevar os valores cobrados pelas operadoras aos seus beneficiários, como forma de manter a sustentabilidade de suas carteiras;

O rol não existe por mero capricho do legislador ou do gestor de saúde pública. O modelo proposto obedece a uma série de princípios e diretrizes que devem ser cuidadosamente avaliados, considerando tanto os interesses dos beneficiários quanto das operadoras de planos de saúde, e visando manter o sistema como segmento econômico viável e atraente a novos entrantes.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, até o ano de 2020, formou-se um entendimento consolidado de que o rol de procedimentos e eventos em saúde se tratava de cobertura mínima, isto é, as operadoras de saúde poderiam ser compelidas a custear outros serviços mediante prescrição médica (Torres, 2024).

Iniciou-se uma divergência sobre a natureza do rol na prolação de decisões conflitantes por parte da 3ª e 4ª Turma do Superior Tribunal de Justiça. A terceira turma encabeçava o entendimento consolidado de que o rol é meramente exemplificativo; a dissonância se instaurou na 4ª Turma, com o julgamento do REsp nº 1.733.013/PR no sentido de que o rol é taxativo. Vale observar as razões apresentadas nesse precedente⁵, conforme a ementa (grifamos):

[...] 3. A elaboração do rol, em linha com o que se deduz do Direito Comparado, apresenta diretrizes técnicas relevantes, de inegável e peculiar complexidade, como: utilização dos princípios da Avaliação de Tecnologias em Saúde – ATS; observância aos preceitos da Saúde Baseada em Evidências – SBE; e resguardo da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do setor. **4. O rol mínimo e obrigatório de procedimentos e eventos em saúde constitui relevante garantia do consumidor para propiciar direito à saúde, com preços acessíveis, contemplando a camada mais ampla e vulnerável da população. Por conseguinte, em revisitação ao exame detido e aprofundado do tema, conclui-se que é inviável o entendimento de que o rol é meramente exemplificativo e de que a cobertura mínima, paradoxalmente, não tem limitações definidas. Esse raciocínio tem o condão de encarecer e efetivamente padronizar os planos de saúde, obrigando-lhes, tacitamente, a fornecer qualquer tratamento prescrito, restringindo a livre concorrência e negando vigência aos dispositivos legais que estabelecem o plano-referência de assistência à saúde (plano básico) e a possibilidade de definição contratual de outras coberturas. [...]** 6. O rol da ANS é solução concebida pelo legislador para harmonização da relação contratual, elaborado de

⁵ STJ. REsp 1733013/PR, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, 4ª Turma, DJe: 20/02/2020.

acordo com aferição de segurança, efetividade e impacto econômico. A uníssona doutrina especializada alerta para a necessidade de não se inviabilizar a saúde suplementar. A disciplina contratual exige uma adequada divisão de ônus e benefícios dos sujeitos como parte de uma mesma comunidade de interesses, objetivos e padrões. Isso tem de ser observado tanto em relação à transferência e distribuição adequada dos riscos quanto à identificação de deveres específicos do fornecedor para assegurar a sustentabilidade, gerindo custos de forma racional e prudente.

Ocorre que, por ocasião do julgamento do REsp 1.886.929/SP, a 3ª Turma do STJ reafirmou o entendimento de que o rol é exemplificativo e condenou o plano de saúde (Unimed Campinas) em danos morais pela negativa de cobertura. Consequentemente, o requerido inconformado opôs embargos de divergência, deslocando o processo para apreciação da 2ª Seção do mesmo tribunal. O entendimento que se sagrou vencedor foi favorável às operadoras e representou um *overruling*, ou seja, reputou o rol como obrigatório e exaustivo, salvo as hipóteses indicadas como exceção. Vejamos (grifamos)⁶:

[...] 14. Cabem serem observados os seguintes parâmetros objetivos para admissão, em hipóteses excepcionais e restritas, da superação das limitações contidas no Rol: **1 - o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar é, em regra, taxativo;** 2 - a operadora de plano ou seguro de saúde não é obrigada a arcar com tratamento não constante do Rol da ANS se existe, para a cura do paciente, outro procedimento eficaz, efetivo e seguro já incorporado à lista; 3 - é possível a contratação de cobertura ampliada ou a negociação de aditivo contratual para a cobertura de procedimento extrarrol; **4 - não havendo substituto terapêutico ou estando esgotados os procedimentos do Rol da ANS, pode haver, a título de excepcionalidade, a cobertura do tratamento indicado pelo médico ou odontólogo-assistente, desde que (i) não tenha sido indeferida expressamente pela ANS a incorporação do procedimento ao Rol da Saúde Suplementar; (ii) haja comprovação da eficácia do tratamento à luz da medicina baseada em evidências; (iii) haja recomendações de órgãos técnicos de renome nacionais (como Conitec e NatJus) e estrangeiros; e (iv) seja realizado, quando possível, o diálogo interinstitucional do magistrado com entes ou pessoas com expertise na área da saúde, incluída a Comissão de Atualização do Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde Suplementar, sem deslocamento da competência do julgamento do feito para a Justiça Federal, ante a ilegitimidade passiva ad causam da ANS.**

A decisão do STJ provocou forte reação social negativa, levando o Congresso Nacional a editar a Lei nº 14.454/2022, que, em uma primeira análise, aparentou afastar a taxatividade do rol de procedimentos da ANS, restabelecendo o entendimento de que sua natureza seria meramente exemplificativa. Torres (2024) defende que houve um claro movimento de *backlash*:

⁶ STJ. EREsp: 1886929 SP, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, S2 - SEGUNDA SEÇÃO, DJe 03/08/2022.

O Projeto de Lei (PL) 2.033/2022 foi convertido na Lei 14.454/2022, que alterou artigos da Lei n.º 9.656/98 e efetivamente e derrubou o chamado “rol taxativo” para a cobertura de planos de saúde, bem como permitiu que as operadoras de assistência à saúde poderão ser obrigadas a oferecer cobertura de exames ou tratamentos que não estão incluídos no rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar, além de determinar que a Agência Nacional de Saúde Suplementar deve editar norma com a amplitude das coberturas no âmbito da saúde suplementar, inclusive de transplantes e procedimentos de alta complexidade.

Contudo, essa interpretação dos fatos não se mostra a mais adequada. Embora senso comum entenda o projeto de lei como uma reação à decisão do Superior Tribunal de Justiça, a análise do texto legal aprovado revela, em tese, uma relativa consonância com o entendimento jurisprudencial supostamente combatido. Analisemos as alterações promovidas pela Lei nº 14.454/2022 nos artigos 1º e 10 da Lei dos Planos de Saúde:

Art. 1º Submetem-se às disposições desta Lei as pessoas jurídicas de direito privado que operam planos de assistência à saúde, sem prejuízo do cumprimento da legislação específica que rege a sua atividade e, simultaneamente, das disposições da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), adotando-se, para fins de aplicação das normas aqui estabelecidas, as seguintes definições:

Art. 10.

§ 4º A amplitude das coberturas no âmbito da saúde suplementar, inclusive de transplantes e de procedimentos de alta complexidade, será estabelecida em norma editada pela ANS, que publicará rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar, atualizado a cada incorporação.

.....

§ 12. O rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar, atualizado pela ANS a cada nova incorporação, constitui a referência básica para os planos privados de assistência à saúde contratados a partir de 1º de janeiro de 1999 e para os contratos adaptados a esta Lei e fixa as diretrizes de atenção à saúde.

§ 13. Em caso de tratamento ou procedimento prescrito por médico ou odontólogo assistente que não estejam previstos no rol referido no § 12 deste artigo, a cobertura deverá ser autorizada pela operadora de planos de assistência à saúde, desde que:

I - exista comprovação da eficácia, à luz das ciências da saúde, baseada em evidências científicas e plano terapêutico; ou

II - existam recomendações pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec), ou exista recomendação de, no mínimo, 1 (um) órgão de avaliação de tecnologias em saúde que tenha renome internacional, desde que sejam aprovadas também para seus nacionais.

A submissão das operadoras de planos de assistência à saúde ao Código de Defesa do Consumidor, embora aparentemente pretendida pelo legislador, demonstra-se redundante. A relação jurídica entre beneficiários e planos de saúde, intrinsecamente consumerista, prescinde

de tal disposição legal. Em verdade, a finalidade subjacente a essa iniciativa consiste na busca por assegurar a prevalência do Código de Defesa do Consumidor sobre a legislação específica da saúde suplementar, exemplificada pelas Leis nº 9.656/1998 e nº 9.961/2000.

Entretanto, tal desiderato é frustrado pelos critérios tradicionais de solução de antinomias⁷ jurídicas aparentes – cronológico, da especialidade e hierárquico. Considerando que as Leis nº 9.656/1998 e nº 9.961/2000 são posteriores e específicas em relação ao Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), aquelas prevalecem em caso de conflito normativo.

Superada essa questão, nota-se que a alteração legislativa reforça a imprescindibilidade de um rol de procedimentos e eventos em saúde constantemente atualizado. Afinal, se o rol fosse meramente exemplificativo, qual seria sua razão de existir e, conseqüentemente, de sua atualização periódica?

Entende-se que o § 13 do artigo 10 supracitado corrobora a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 1.886.929/SP, ao estabelecer condicionantes para a cobertura de procedimentos e eventos em saúde não previstos no rol da ANS. Por via inversa, a Lei nº 14.454/2022 endossa a interpretação de que o rol possui natureza taxativa, porém mitigada, admitindo exceções em situações específicas.

5. A TAXATIVIDADE DO ROL COMO CONSEQUÊNCIA LÓGICA E NECESSÁRIA DA MUTUALIDADE

O contrato de plano de saúde possui natureza de contrato de seguro, encontrando fundamento legal no art. 757 do Código Civil e na Lei nº 9.656/98. Essa espécie contratual tem longa duração, com obrigação de trato sucesso e de resultado, em outros termos, seu objeto consiste em prestar serviço médico ou reembolsar despesas com esse serviço (Bonizzato; Martins, 2014).

Pode-se dizer que os planos de saúde fazem parte do mercado securitário na medida em que há a transferência do risco mediante pagamento. No dinâmico mercado da saúde, as práticas concorrenciais (e também anticoncorrenciais), a crescente judicialização juntamente à variação dos custos médico-hospitalares obrigam as

⁷ Segundo Diniz (2001, p. 15), a antinomia é um fenômeno muito comum entre nós ante a incrível multiplicação das leis. É um problema que se situa ao nível da estrutura do sistema jurídico (criado pelo jurista), que, submetido ao princípio da não-contradição, deverá ser coerente. A coerência lógica do sistema é exigência fundamental, como já dissemos do princípio da unidade do sistema jurídico. Por conseguinte, a ciência do direito deve procurar purgar o sistema de qualquer contradição, indicando os critérios para solução dos conflitos normativos e tentando harmonizar os textos legais.

operadoras de saúde a absorverem os novos desafios, o que implica que elas devem, constantemente, estar se reinventando e se adequando às novas circunstâncias mercadológicas. Só assim se pode fazer uma avaliação econômico-financeira sensata que envolva, por um lado, eficiência, e de outro, a relação risco-retorno (Coutinho; Cidrão, 2018).

Extrai-se do artigo 757, *caput*, do Código Civil⁸ uma das notas características do contrato de seguro: a existência de um risco predeterminado. É inviável um sistema securitário na qual a seguradora não é capaz estimar previamente a quantidade de dinheiro necessário para solver as despesas dos possíveis sinistros de sua base mutuária (conjunto de beneficiários).

O seguro, em sua essência, constitui transferência do risco de uma pessoa a outra. Tecnicamente, só se torna possível quando o custeio é dividido entre muitas pessoas, por número amplo de segurados. Embora o contrato de seguro seja negócio jurídico isolado e autônomo entre segurador e segurado, somente se torna viável se existe base mutuária para custeá-lo e um amplo número de segurados. Cabem à ciência atuária o exame estatístico e o cálculo de seguros de determinado segmento social. São feitos cálculos aproximados dos sinistros que ordinariamente ocorrem, efetuando-se complexos estudos de probabilidade (Venosa, 2007).

A viabilidade dos planos de saúde como atividade empresarial é assegurada pela aplicação de cálculos estatísticos e atuariais, juntamente com a adoção do princípio da mutualidade. Por definição, mutualismo consiste na junção de pessoas com interesses seguráveis em comum, os quais se reúnem para formar uma massa econômica com o propósito de atender as adversidades eventuais dos componentes do grupo.

O princípio do mutualismo reside na ideia de diluição do prejuízo entre um grupo de pessoas, ao invés de o indivíduo suportá-lo sozinho, ou seja, é a soma de esforços coletivos com a finalidade de garantir a recomposição patrimonial daqueles membros que, individualmente, foram vítimas de algum sinistro. Logo, é um princípio fundamental para a operação do seguro, pois, através da reunião de um grande número de situações sujeitas aos mesmos riscos, visa estabelecer, dentro de um intervalo de confiança, o equilíbrio financeiro entre os aportes dos segurados (soma dos pagamentos dos prêmios) e as responsabilidades da seguradora (soma das indenizações com sinistros e todas as despesas com a gestão do grupo segurado) (Rente, 2014).

Estabelecidas essas premissas, torna-se indiscutível a conclusão de que o rol de procedimentos e eventos em saúde definido pela ANS não pode ser apenas exemplificativo.

⁸ Art. 757. Pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo a pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados (Brasil, 2002).

Caso contrário, corre-se o risco de comprometer o equilíbrio entre o prêmio (valor pago pelo beneficiário) e o risco, prejudicando, assim, a sustentabilidade do sistema de saúde suplementar.

Em igual sentido pondera Binenbojm (2020):

[...] entende-se que a exegese ampliativa elastece, sem quaisquer limites, a *cobertura do risco* que deve ser oferecida pelas OPS aos seus consumidores. Na prática, a seguradora fica obrigada a custear o tratamento recomendado ao paciente mesmo que esse procedimento não esteja previsto na listagem elaborada e atualizada periodicamente pela ANS e não tenha sido contratado como cobertura adicional. Nesse cenário, é impossível antever os custos. E isso se refletirá diretamente na base mutuária, comprometendo a solvência das operadoras de planos de saúde. Portanto, ante a lógica securitária destes contratos, não basta que os potenciais *sinistros* (isto é, as doenças que acometem os consumidores) sejam predeterminados, mas também as garantias que lhe são oferecidas (*e.g.*, tratamentos, exames, medicamentos) o sejam. Um contrato de plano de saúde que siga uma lógica *ampla e aberta* de tratamentos fixados *a posteriori* dificulta (quando não inviabiliza) uma relação atuarialmente equilibrada.

O valor do prêmio pago deve refletir o equilíbrio entre o custo operacional das operadoras de planos, as despesas com os serviços prestados e a margem de lucro. Assim, adotar um rol não taxativo resulta na quebra do princípio do mutualismo, ao transformar o risco de sinistro, cuja probabilidade é mensurável, em uma incerteza com probabilidade desconhecida.

Realmente, esse olhar conduz a um desencontro atuarial grave, situação a que as OPS já têm se sujeitado diante das diversas decisões judiciais que incorporam aos planos básicos procedimentos não previstos pela ANS. Em decorrência disso, cria-se um desequilíbrio porque, como é próprio dos contratos de seguro, ao pagamento das mensalidades corresponde a proteção contra um risco predeterminado, materializado por intermédio de garantias específicas, em um equilíbrio fino que permite o ajuste atuarial. Qualquer mudança unilateral em um desses pilares compromete o sinalagma do contrato de plano de saúde, com prejuízo para todos os envolvidos – inclusive para o consumidor (Binenbojm, 2020).

Embora a doença continue a ser coberta, o que deixa de ser previamente definido é o tratamento. Quando o rol não especifica exatamente quais tratamentos as operadoras de planos de saúde devem oferecer, a natureza securitária da relação contratual se esfacela.

6. DESMISTIFICANDO A TAXATIVIDADE COMO CIRCUNSTÂNCIA DETRATORA AOS BENEFICIÁRIOS DOS PLANOS DE SAÚDE

A estabilidade do sistema de saúde suplementar beneficia tanto as operadoras de planos de saúde quanto os beneficiários. Nesse contexto, destaca-se o papel fundamental da

Agência Nacional de Saúde Suplementar, responsável pela regulação do setor e pela análise dos impactos sistêmicos da incorporação de novos procedimentos no rol de cobertura obrigatória.

A relevância da avaliação econômica em saúde (AES) e da análise de impacto financeiro/orçamentário (AIO) é inegável para a tomada de decisão regulatória acerca da inclusão de novos procedimentos no rol de cobertura obrigatória. Essas análises prévias, ao examinarem os potenciais impactos econômicos e financeiros da incorporação, buscam assegurar a sustentabilidade do sistema e evitar falhas regulatórias.

A demonstração da taxatividade do rol de procedimentos como única via para a sustentabilidade e benefício dos usuários de planos de saúde será realizada por meio da análise dos efeitos deletérios de um rol exemplificativo. Esta última interpretação, considerada uma grave falha regulatória, apresenta potencial para prejudicar tanto os consumidores quanto as operadoras que atuam no setor.

O encarecimento dos planos de saúde, decorrente da interpretação do rol como meramente exemplificativo, impacta diretamente o consumidor. A imprevisibilidade do risco, inerente a um rol exemplificativo, obriga as operadoras a recalcular os prêmios, elevando os custos para o consumidor e, conseqüentemente, reduzindo o acesso à saúde suplementar. Portanto, a rejeição da natureza taxativa do rol mínimo configura um obstáculo à ampliação da cobertura de saúde suplementar para a população.

Trata-se de um exemplo das denominadas externalidades negativas. Segundo Denari e Neto (2007), podem ser conceituadas como “falhas de mercado nas quais efeitos de determinada atividade atingem terceiros (externos) nela não envolvidos”. No caso em apreço, os consumidores serão os agentes não causadores impactados pelo aumento generalizado dos preços.

A incorporação de novas tecnologias em saúde ao rol está condicionada à rigorosa avaliação de estudos científicos que comprovem sua segurança e eficácia, alinhada ao princípio da medicina baseada em evidências. Essa análise criteriosa garante a confiabilidade das tecnologias disponibilizadas, priorizando o bem-estar e a segurança do paciente.

A interpretação ampliativa do rol da ANS gera incertezas que afetam diretamente o ambiente concorrencial do setor de saúde suplementar. A incapacidade de estimar os custos operacionais, decorrente dessa interpretação, impacta de forma desigual as operadoras. Enquanto as de maior porte podem absorver e diluir os custos por meio de reajustes de prêmios, as operadoras menores, com menor portfólio de clientes e capacidade financeira

limitada, enfrentam o risco de inviabilização de suas atividades. Esse cenário cria uma barreira à entrada no setor, que já opera sob forte regulação.

Por fim, um aspecto primordial, frequentemente negligenciado, reside na interdependência entre os sistemas público e privado de saúde. O aumento dos prêmios dos planos de saúde, resultante da interpretação expansiva do rol, reduz o número de beneficiários da saúde suplementar, impactando diretamente o Sistema Único de Saúde (SUS). A migração dos usuários para o sistema público sobrecarrega ainda mais sua estrutura, agravando os desafios financeiros e comprometendo a qualidade e a disponibilidade dos serviços, em detrimento de toda a população.

É por isso que, especialmente nesse ponto, deve-se analisar a controvérsia a partir de uma perspectiva sistêmica, isto é, preocupada não apenas com a realização do direito constitucional à saúde no caso concreto, mas voltada aos desdobramentos que a pluralidade de decisões provoca no direito à saúde da coletividade. A relação é direta: a imposição pelos tribunais de que as operadoras arquem com procedimentos não previstos pela ANS interfere no equilíbrio atuarial dos planos de saúde privados, contribuindo para o encarecimento do valor dos prêmios. Isso leva à diminuição no número de segurados (o que já tem acontecido nos últimos anos), aumentando-se, por conseguinte, a demanda no SUS. Daí a relevância de compreender que o direito à saúde, na atualidade, passa pela manutenção de um sistema de saúde suplementar racionalmente edificado. Sem isso, a própria integridade do sistema público de saúde tende a ficar comprometida (Binenbojm, 2020).

As consequências apresentadas ilustram o denominado paradoxo da regulação, no qual a tentativa de maximizar direitos ou ampliar a cobertura, paradoxalmente, resulta em prejuízo para os próprios beneficiários. De acordo com a lição de Sunstein (1990):

By "paradoxes of the regulatory state", I mean self-defeating regulatory strategies - strategies that achieve an end precisely opposite to the one intended, or to the only public-regarding justification that can be brought forward in their support.' This definition excludes, and I will not discuss, a number of pathologies of the regulatory state that are clearly related to the phenomenon of regulatory paradoxes, such as strategies whose costs exceed their benefits, or that have unintended adverse consequences.⁹

Resta ainda o desafio relacionado ao acesso a tratamentos não cobertos pelo rol da ANS. É imperativo esclarecer que os pacientes não ficarão desassistidos. O Sistema Único de

⁹ Tradução própria: “Por “paradoxos do estado regulador”, quero dizer estratégias reguladoras autodestrutivas - estratégias que atingem um fim precisamente oposto ao pretendido ou à única justificativa de interesse público que pode ser apresentada em seu apoio. Essa definição exclui, e não discutirei, várias patologias do estado regulador que estão claramente relacionadas ao fenômeno dos paradoxos reguladores, como estratégias cujos custos excedem seus benefícios ou que têm consequências adversas não intencionais”.

Saúde, financiado pelos tributos, assegura o acesso universal à saúde. Essa distribuição de responsabilidades harmoniza-se com o desenho constitucional, que confere ao Estado, dada sua capacidade financeira, o papel de guardião primordial do direito fundamental à saúde, com uma atuação mais extensa do que a das operadoras de planos de saúde.

Portanto, interpretar a taxatividade do rol da ANS como prejudicial aos consumidores configura uma análise superficial e potencialmente danosa, pois ignora as complexidades e peculiaridades do sistema de saúde suplementar.

7. ANÁLISE CRÍTICA DOS FUNDAMENTOS DA DEFESA DO ROL EXEMPLIFICATIVO

Os argumentos centrais que justificam a interpretação ampliativa do rol da ANS ancoram-se na maximização do direito à saúde, na autonomia médica e na proteção do consumidor. A primeira tese defende que a exemplificação do rol representa a via ideal para a efetivação do direito à saúde conforme a concepção constitucional. Nessa perspectiva, com base em prescrição médica, o paciente deve ter acesso ao tratamento mais adequado para sua recuperação, independentemente de sua inclusão no rol da ANS.

Este argumento, que visa garantir a máxima efetividade do direito à saúde, merece cuidadosa consideração. Contudo, como demonstrado no capítulo três, essa interpretação equivocadamente equipara as Operadoras de Planos de Saúde ao Estado.

O Estado, constitucionalmente, detém o dever de assegurar o acesso universal e integral à saúde, com restrições pontuais definidas pelos Tribunais Superiores. Por outro lado, os contratos de planos de saúde regem-se pela autonomia privada, com objeto delimitado pelas cláusulas contratuais e pela regulamentação setorial, notadamente as normas da ANS. Portanto, os papéis são distintos e bem definidos no texto constitucional, não podendo ser confundidos.

A defesa da autonomia médica constitui outro pilar da argumentação favorável ao rol exemplificativo. Sustenta-se que o médico, por acompanhar diretamente o paciente, possui a expertise para definir e prescrever o tratamento mais adequado às particularidades de cada caso.

Essa alegação, no entanto, não se sustenta, pois desconsidera a competência da Agência Nacional de Saúde Suplementar para avaliar a segurança e a eficácia de novas tecnologias em saúde. Tal entendimento poderia levar à implementação de tratamentos

experimentais ou com eficácia não comprovada, colocando em risco a saúde dos pacientes e contrariando as melhores práticas da medicina baseada em evidências.

Por fim, a argumentação baseada na tutela do consumidor, reconhecido como a parte vulnerável na relação jurídica, especialmente devido à assimetria de informações, merece atenção. Nessa perspectiva, considera-se abusiva a negativa de cobertura de tratamento em razão da ausência de previsão contratual ou de sua inclusão no rol da ANS. Esse entendimento esteia-se no princípio de que, uma vez coberta a doença, os tratamentos necessários para o seu enfrentamento também devem ser garantidos, independentemente de previsão expressa no contrato ou no rol de procedimentos e eventos em saúde.

Conquanto bem-intencionada, essa perspectiva ignora os impactos financeiros decorrentes da internalização desses custos, conforme analisado no capítulo anterior. Quanto ao motivo de ser ignorar os custos dos direitos, explanam Holmes e Sunstein (1999):

Although the costliness of rights should be a truism, it sounds instead like a paradox, an offense to polite manners, or perhaps even a threat to the preservation of rights. To ascertain that a right has costs is to confess that we have to give something up in order to acquire or secure it. To ignore costs is to leave painful tradeoffs conveniently out of the picture. [...] The widespread desire to portray rights in an unqualifiedly positive light may help explain why a cost-blind approach to the subject has proved congenial to all sides. Indeed, we might even speak here of a cultural taboo - grounded in perhaps realistic worries - against the 'costing out' of rights enforcement.¹⁰

O valor da saúde é inestimável, porém demanda altos custos. A oferta de serviços de saúde demanda consideráveis recursos, e desconsiderar esse aspecto compromete a sustentabilidade do sistema que visa garantir o próprio direito à saúde.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da natureza jurídica do rol de procedimentos e eventos em saúde da ANS demonstra a sua essencialidade para a sustentabilidade do sistema de saúde suplementar e a

¹⁰ Tradução própria: “Embora o custo dos direitos devesse ser um truísmo, ele soa como um paradoxo, uma ofensa às boas maneiras ou talvez até mesmo uma ameaça à preservação dos direitos. Constatar que um direito tem custos é confessar que temos que abrir mão de algo para adquiri-lo ou garanti-lo. Ignorar os custos é deixar de lado as dolorosas compensações para que o direito seja garantido. Ignorar os custos é deixar as dolorosas compensações convenientemente fora de cena. [...] O desejo generalizado de retratar os direitos sob uma luz positiva sem ressalvas pode ajudar a explicar por que uma abordagem cega em relação aos custos sobre o assunto tem se mostrado agradável para todos os lados. De fato, podemos até falar aqui de um tabu cultural - baseado em preocupações talvez realistas - contra o 'quantificação' da aplicação dos direitos”.

proteção dos consumidores. A interpretação taxativa, embora suscite debates, mostra-se inafastável para o equilíbrio atuarial, a previsibilidade dos custos e a segurança jurídica das operadoras.

A taxatividade do rol não representa um limitador ao direito à saúde, mas sim um instrumento de regulação que visa a garantir o acesso a tratamentos eficazes, seguros e com custos controlados. A incorporação de novas tecnologias em saúde ao rol segue critérios rigorosos, baseados em evidências científicas e análises de impacto financeiro, protegendo os pacientes de tratamentos experimentais ou com eficácia duvidosa.

A interpretação ampliativa do rol, por outro lado, gera incertezas que afetam não apenas as operadoras, mas também os consumidores. A imprevisibilidade dos custos pode levar ao aumento dos preços dos planos de saúde, à redução do número de beneficiários e, em última instância, à inviabilização do sistema de saúde suplementar.

Além disso, a interpretação ampliativa do rol transfere para o Poder Judiciário a responsabilidade de definir a cobertura dos planos de saúde, gerando insegurança jurídica e judicialização excessiva. A Agência Nacional de Saúde Suplementar, como entidade reguladora, possui a expertise e a legitimidade para avaliar as tecnologias em saúde e atualizar o rol de procedimentos, garantindo o equilíbrio entre o direito à saúde e a sustentabilidade do sistema.

Portanto, a taxatividade mitigada do rol da ANS, com as exceções previstas em lei, sobressai-se como a interpretação mais adequada para garantir a saúde dos consumidores, a sustentabilidade do sistema de saúde suplementar e a segurança jurídica das relações contratuais. A busca por um equilíbrio entre a proteção do consumidor e a viabilidade econômica das operadoras é indispensável para assegurar o acesso à saúde suplementar e evitar o colapso do sistema.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. *Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2006.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BINENBOJM, Gustavo. O rol de procedimentos da ANS e seu caráter taxativo. *In*: CECHIN, José (Coord.). *Saúde suplementar: 20 anos de transformações e desafios em um setor de evolução contínua*. Londrina: Midiograf, 2020.

BONIZZATO, Luigi; MARTINS, Flávio Alves. *Saúdes pública e privada e relações de consumo: uma análise constitucional e civilística de responsabilidades estatais, pré e pós-*

contratuais no Brasil. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 23, n. 96, nov./dez. 2014. Disponível em:
<https://www.revistadoatribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0a89894200000193136d733e53a4dbc3&docguid=I080fa5e0658011e4941001000000000&hitguid=I080fa5e0658011e4941001000000000&spos=2&epos=2&td=9&context=35&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. Agência Nacional de Saúde Suplementar. *Resolução Normativa nº 555, de 14 de dezembro de 2022*. Dispõe sobre o Programa de Qualificação de Operadoras de Planos de Saúde. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 dez. 2022. Disponível em:
<https://www.sindhoesg.org.br/resolucao-normativa-ans-rn-no-555-de-14-de-dezembro-de-2022>. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. CNJ. *Painel de Estatísticas Processuais de Direito da Saúde, Painel interativo*. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-saude>. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.454, de 21 de setembro de 2022*. Altera a Lei nº 9.656 de 3 de junho de 1998 que dispõe sobre os planos privados de assistência à saúde para estabelecer critérios que permitam a cobertura de exames ou tratamentos de saúde que não estão incluídos no rol de procedimentos e eventos em saúde suplementar. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14454.htm. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000*. Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19961.htm. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Glossário temático: saúde suplementar*. 3. ed. Brasília: Ministério da Saúde, Agência Nacional de Saúde Suplementar, 2017. Disponível em:
https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/glossario_tematico_saude_suplementar_3ed.pdf. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Esclarecimentos da ANS sobre taxatividade do Rol de Coberturas Obrigatórias*. [Brasília]: Ministério da Saúde, 23 fev. 2022. Disponível em:
<https://www.gov.br/ans/pt-br/assuntos/noticias/sobre-ans/esclarecimentos-da-ans-sobre-taxatividade-do-rol-de-coberturas-obrigatorias>. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Quarta turma. *Recurso Especial 566471/RN*. Relator: Min. Luís Felipe Salomão. Brasília, 10 dez. 2020. Disponível em:
<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=105962404&tipo=5&nreg>

=201800740615&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20200220&formato=PDF&salvar=false. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Seção. *Embargos de Divergência em Recurso Especial 1886929/SP*. Relator: Min. Luís Felipe Salomão. Brasília, 03 ago. 2022. Disponível em:
<https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28ERESP.clas.+e+%40num%3D%221886929%22%29+ou+%28ERESP+adj+%221886929%22%29.suce..> Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 566471/RN*. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 30 set. 2024. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2565078>. Acesso em: 9 out. 2024.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

COUTINHO, Carlos Marden Cabral; CIDRÃO, Taís Vasconcelos. A regulação da saúde suplementar no Brasil: perspectivas e ameaças. *Rev. Bras. Polít. Públicas*, Brasília, v. 8, n° 3, 2018. Disponível em:
<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/download/5642/pdf>. Acesso em: 9 out. 2024.

DAHINTEN, Bernardo Franke; DAHINTEN, Augusto Franke. O mercado da saúde suplementar e a proteção do consumidor: reflexões em homenagem ao vigésimo aniversário da ANS. *Revista de Direito do Consumidor*. São Paulo, v. 30, n. 137, set./out. 2021. Disponível em:
<https://www.revistadoatribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0a89894200000193136a0182895acc25&docguid=Ib8cd4fa0226f11ec861bae90dcc97b3c&hitguid=Ib8cd4fa0226f11ec861bae90dcc97b3c&spos=2&epos=2&td=10&context=24&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1>. Acesso em: 9 out. 2024.

DERANI, Cristiane. NETO, Daniel Antônio de Aquino. Valoração Econômica dos Bens Ambientais. *Revista de Direito Ambiental da Amazônia*, Manaus, ano 5, n. 9, jul./dez. 2007. Disponível em: <https://pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2007/9.pdf>. Acesso em: 9 out. 2024.

DINIZ, Maria Helena. *Conflito de normas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 12. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

HOLMES, Stephen. SUNSTEIN, Cass Robert. *The Cost of Rights: why liberty depends on taxes*. New York: W. W. Norton & Company, 1999.

MAPELLI JÚNIOR, Reynaldo; COIMBRA, Mário; MATOS, Yolanda Alves Pinto Serrano de. *Direito Sanitário*. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo e Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2012.

- NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.
- PAIM, Jairnilson, *et al.* O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios. *The Lancet*, [s.l.], v. 377, n. 9779, 2011. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/39643>. Acesso em: 9 out. 2024.
- RENTE, Eduardo Santos. *O resseguro no direito internacional*. Rio de Janeiro: Funenseg, 2014.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- SARMENTO, Daniel. *Direitos Fundamentais e Relações Privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.
- SUNSTEIN, Cass Robert. *Paradoxes of the regulatory state*. *University of Chicago Law Review*, Chicago, v. 57, n. 2, art. 4, 1990. Disponível em: <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclrev/vol57/iss2/4>. Acesso em: 9 out. 2024.
- TORRES, Daiane Mendes Pereira. “Superiocracia” e o rol da ANS. *International Journal of Scientific Management and Tourism*, [S. l.], v. 10, n. 5, 2024. DOI: 10.55905/ijstvtv10n5-016. Disponível em: <https://ojs.scientificmanagementjournal.com/ojs/index.php/smj/article/view/1117>. Acesso em: 9 out. 2024.
- VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Contratos em Espécie*. 7ª ed. atual. São Paulo: Atlas, 2007.

REFORMA TRIBUTÁRIA E A CRIAÇÃO DA CBS: IMPLICAÇÕES PARA A SUSTENTABILIDADE DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

Tax reform and the creation of the CBS: implications for the sustainability of social security in Brazil

Filipe Ticiano de Albuquerque Lobo¹

Franklin Arthur Martinz Filho²

DOI: <https://doi.org/10.62140/FLFF1672025>

RESUMO

Este artigo examina a sustentabilidade da Seguridade Social no Brasil à luz dos desafios introduzidos pela Reforma Tributária, com ênfase na criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Inicialmente, discorre sobre a Seguridade Social como um pilar fundamental para a garantia de direitos sociais previstos na Constituição Federal, analisando sua estrutura e fontes de financiamento, especialmente aquelas derivadas das contribuições sociais, como o PIS e a COFINS. Posteriormente, explora as principais mudanças propostas pela Reforma Tributária, destacando a unificação de tributos na forma da CBS e os possíveis impactos na arrecadação destinada à Seguridade Social. A análise inclui os riscos de redução de recursos, a redistribuição de receitas e os reflexos para o financiamento da saúde, previdência e assistência social. Por fim, o artigo apresenta proposições para compatibilizar a modernização do sistema tributário com a manutenção da sustentabilidade da Seguridade Social, enfatizando a importância de mecanismos compensatórios e de uma estrutura tributária que promova justiça social.

Palavras-chave: Sustentabilidade da Seguridade Social, Reforma Tributária, Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), financiamento público, justiça social.

ABSTRACT

This article examines the sustainability of Social Security in Brazil in light of the challenges introduced by the Tax Reform, with an emphasis on the creation of the Contribution on Goods and Services (CBS). Initially, it discusses Social Security as a fundamental pillar for guaranteeing social rights provided for in the Federal Constitution, analyzing its structure and sources of financing, especially those derived from social contributions, such as PIS and COFINS. Subsequently, it explores the main changes proposed by the Tax Reform, highlighting the unification of taxes in the form of the CBS and the possible impacts on the collection destined for Social

¹ Mestrando em Direito pelo Programa de Mestrado Acadêmico em Direito do Centro Universitário Christus – Unichristus. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Christus – Unichristus. Contador pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Especialista em Direito e Planejamento Tributário pela UNIFOR – Universidade de Fortaleza. Advogado e Contador. Advogado. E-mail: filipe@filipelobo.com.br. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3207026921792123>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-5963-1928>.

² Mestrando em Direito pelo Programa de Mestrado Acadêmico em Direito do Centro Universitário Christus – Unichristus. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Especialista em Direito Público pela Universidade Católica Dom Bosco – UCDB. Procurador do Estado do Amazonas. Advogado. Advogado. E-mail: famartinz@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1236703274017612>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-0914-0540>.

Security. The analysis includes the risks of resource reduction, the redistribution of revenues and the repercussions for the financing of health, social security and social assistance. Finally, the article presents proposals to reconcile the modernization of the tax system with the maintenance of the sustainability of Social Security, emphasizing the importance of compensatory mechanisms and a tax structure that promotes social justice.

Keywords: Social Security Sustainability, Tax Reform, Contribution on Goods and Services (CBS), public financing, social justice.

1. INTRODUÇÃO

A Seguridade Social no Brasil tem por principal objetivo a promoção do bem-estar social, abrangendo saúde, previdência e assistência social, conforme delineado pela Constituição Federal de 1988. Contudo, sua sustentabilidade enfrenta desafios significativos, especialmente diante de mudanças demográficas, econômicas e fiscais. Nesse contexto, a Reforma Tributária, com destaque para a criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), emerge como um tema central de debate, ao propor a substituição de tributos que atualmente financiam a Seguridade Social.

Este artigo analisa como a CBS e a simplificação tributária podem impactar o financiamento da Seguridade Social, considerando os riscos de redução da arrecadação e as possíveis alternativas para mitigar tais efeitos. Além disso, busca-se destacar a importância de harmonizar a eficiência fiscal com a proteção dos direitos sociais, apresentando propostas para assegurar a sustentabilidade do sistema diante das mudanças previstas.

1.1. Conceitos fundamentais

A Seguridade Social é definida pela Constituição Federal de 1988 como um sistema integrado que visa a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social, conforme os artigos 194 a 204. Trata-se de um mecanismo essencial para a concretização do bem-estar social e para a redução das desigualdades econômicas e sociais. (Segundo Machado 2022,), a Seguridade Social reflete o compromisso do Estado em promover políticas públicas universais, baseadas nos princípios da solidariedade e da equidade no acesso aos direitos.

Outro aspecto relevante é o princípio da solidariedade, que, conforme (Delgado 2021), orienta a distribuição de responsabilidades entre trabalhadores, empregadores e o Estado, viabilizando um sistema sustentável no longo prazo. Nesse contexto, qualquer alteração no sistema tributário que impacte suas fontes de financiamento deve ser cuidadosamente avaliada para evitar o comprometimento de seus objetivos.

1.2. Fontes de financiamento

As fontes de financiamento da Seguridade Social expressão o seu modelo solidário e multifacetado. Conforme disposto no artigo 195 da Constituição Federal, seu custeio é baseado em contribuições sociais incidentes sobre a folha de salários, o faturamento das empresas (PIS e COFINS), o lucro líquido (CSLL), entre outras bases econômicas.

Ainda assim, a dependência de tributos específicos gera vulnerabilidades. Em períodos de recessão econômica, como apontado por Afonso (2020), a arrecadação tende a diminuir, o que agrava o déficit da Seguridade Social. Esse cenário é agravado pelo elevado índice de informalidade do mercado de trabalho brasileiro, que reduz a base contributiva e compromete o equilíbrio do sistema.

Por outro lado, a multiplicidade de fontes de arrecadação também traz desafios administrativos, como a complexidade no cálculo e recolhimento das contribuições. Com a promulgação da Reforma Tributária e a criação da CBS, a substituição de tributos como o PIS e a COFINS acarreta questionamentos sobre a manutenção da estabilidade financeira da Seguridade Social. O estudo dessas fontes é, portanto, indispensável para compreender os impactos das mudanças em discussão.

1.3. Desafios atuais

A Seguridade Social enfrenta diversos desafios estruturais e conjunturais, que comprometem sua sustentabilidade. O principal deles é o déficit orçamentário, amplamente discutido na doutrina. O aumento da expectativa de vida e a desaceleração do crescimento populacional impõem pressões significativas sobre o sistema, principalmente na área previdenciária. Esses fatores resultam em um maior número de beneficiários em relação ao de contribuintes, agravando o desequilíbrio financeiro.

Além disso, o crescimento da informalidade no mercado de trabalho reduz a arrecadação, uma vez que trabalhadores informais geralmente não contribuem para o sistema. Isso é agravado pela regressividade tributária, apontada por Fagnani (2017), que sobrecarrega as classes menos favorecidas, enquanto grandes empresas muitas vezes utilizam brechas legais para reduzir suas obrigações fiscais.

Por fim, Torres (2010) alerta para o impacto de mudanças tributárias que possam desestabilizar o financiamento da Seguridade Social. A unificação de tributos na forma da CBS, por exemplo, pode gerar incertezas sobre a continuidade do repasse de recursos para o

sistema, exigindo mecanismos claros de compensação. Assim, torna-se imprescindível discutir estratégias para mitigar esses desafios e garantir a manutenção dos direitos sociais previstos constitucionalmente.

2. A REFORMA TRIBUTÁRIA E A CRIAÇÃO DA CBS

2.1. Contexto e objetivos da reforma

A Reforma Tributária, em discussão há décadas, busca simplificar o sistema tributário brasileiro, marcado por sua complexidade e elevado custo de conformidade. A multiplicidade de tributos, a sobreposição de competências e a insegurança jurídica gerada por interpretações conflitantes são obstáculos ao desenvolvimento econômico. A Proposta de Emenda Constitucional n. 45/2019, assim como a n. 110/2019, propõe a substituição de diversos tributos indiretos por um modelo unificado, com o objetivo de promover maior transparência, neutralidade e eficiência.

A criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que unificará o PIS e a COFINS, faz parte desse esforço. A CBS representa um avanço em termos de simplificação, uma vez que busca eliminar a cumulatividade e unificar regras de incidência. No entanto, é importante alertar para o risco de que a simplificação fiscal não seja acompanhada de mecanismos eficazes para garantir a manutenção das arrecadações vinculadas, como aquelas destinadas à Seguridade Social. Assim, a Reforma Tributária, enquanto necessária, requer um planejamento cuidadoso para evitar o comprometimento de recursos essenciais à garantia de direitos fundamentais.

2.2. Estrutura e principais características da cbs.

A CBS, prevista para substituir o PIS e a COFINS, é uma contribuição federal com incidência sobre o consumo, baseada no modelo de imposto sobre valor agregado (IVA). Adoção desse modelo está alinhada às melhores práticas internacionais, uma vez que permite maior transparência e facilita o compliance por parte das empresas. A alíquota única proposta, inicialmente fixada em 12%, visa eliminar distorções entre setores econômicos, promovendo uma maior neutralidade fiscal.

Contudo, a CBS também traz desafios importantes. A unificação pode reduzir a identificação clara de receitas vinculadas à Seguridade Social, uma vez que PIS e COFINS

atualmente possuem destinação específica. Além disso, a substituição de tributos que incidem sobre o faturamento por uma base de consumo pode gerar impactos distributivos, penalizando consumidores de baixa renda. Portanto, enquanto a CBS representa um avanço na simplificação, sua implementação precisa ser acompanhada de mecanismos que garantam a sustentabilidade das políticas públicas financiadas por essas receitas.

2.3. Potenciais impactos econômicos e sociais da CBS

Os impactos da CBS vão além da arrecadação, afetando diretamente a dinâmica econômica e social do país. A simplificação tributária pode estimular o crescimento econômico ao reduzir custos administrativos para empresas e atrair investimentos externos. No entanto, sem regramento e operacionalidade adequados a CBS pode acarretar perdas fiscais para estados e municípios, agravando desigualdades regionais.

Do ponto de vista social, a adoção de um tributo sobre consumo exige atenção especial. Tributos regressivos, como o IVA, tendem a afetar desproporcionalmente as populações mais pobres, o que contradiz os princípios de justiça fiscal, bem como o próprio sistema de Seguridade Social.

2.4. Possíveis perdas de arrecadação das contribuições sociais

Embora a CBS simplifique o sistema tributário, ela não apresenta mecanismos claros de repasse automático para a Seguridade, o que pode criar lacunas de financiamento em áreas essenciais. Além disso, a transição entre o modelo atual e o proposto pode gerar perdas temporárias de arrecadação, especialmente em setores econômicos que terão maior dificuldade de adaptação às novas regras tributárias. Nesse sentido, a ausência de garantias formais de repasse agrava a incerteza sobre a manutenção dos direitos sociais constitucionalmente assegurados.

A criação da CBS também implica uma redistribuição dos recursos arrecadados, o que pode gerar desequilíbrios no financiamento da Seguridade Social. Atualmente, o sistema de contribuições sociais é baseado em múltiplas bases tributárias, como a folha de salários, o faturamento e o lucro, o que garante certa diversificação e estabilidade na arrecadação. No entanto, como aponta Torres (2016), a centralização de receitas em um único tributo pode concentrar os recursos em mãos do governo federal, reduzindo a autonomia de estados e municípios e dificultando a aplicação de políticas sociais regionais.

Além disso, a redistribuição de recursos pode intensificar desigualdades sociais e regionais, uma vez que áreas mais pobres, com menor capacidade de arrecadação, podem depender ainda mais de transferências intergovernamentais. Esse cenário reforça a importância de criar mecanismos específicos para assegurar que a CBS seja destinada diretamente para o financiamento da Seguridade, evitando o desvio de recursos para outras finalidades fiscais. Portanto, a redistribuição de receitas deve ser acompanhada de salvaguardas que garantam a equidade no acesso aos serviços sociais.

2.5. Reflexos no financiamento dos direitos fundamentais

Os direitos fundamentais à saúde, previdência e assistência social dependem diretamente de um financiamento público estável e suficiente. Com a substituição do PIS e da COFINS pela CBS, há o risco de que a destinação de recursos à Seguridade Social seja comprometida. A desvinculação de receitas específicas pode ser incompatível com os princípios constitucionais que asseguram a prioridade do financiamento de direitos sociais.

A CBS, ao incidir sobre o consumo, pode não acompanhar o crescimento das demandas sociais, especialmente em um cenário de desaceleração econômica ou crises fiscais. Isso é particularmente preocupante no contexto do envelhecimento populacional, que aumenta os custos da Previdência e da Saúde. O financiamento adequado da Seguridade é essencial para evitar a precarização dos serviços públicos e garantir que o Estado cumpra seu papel constitucional. Assim, a reforma deve incluir mecanismos que assegurem a continuidade e a ampliação dos recursos destinados à Seguridade Social, sob pena de comprometer os direitos fundamentais da população.

2.6. Ampliação da base de contribuintes e combate à evasão fiscal

Uma das propostas mais relevantes para assegurar a sustentabilidade da Seguridade Social é a ampliação da base de contribuintes. O sistema atual enfrenta desafios como a informalidade no mercado de trabalho e a sub-declaração de receitas por parte de empresas, o que potencialmente reduz a arrecadação. Uma reforma tributária que tem como um de seus princípios a simplificação, pode facilitar o combate à evasão fiscal, ao reduzir a complexidade no recolhimento de tributos e inibir práticas ilícitas.

Além disso, políticas voltadas para a formalização de pequenos negócios e trabalhadores autônomos podem ampliar a base contributiva de forma significativa. Medidas

como incentivos fiscais para a regularização e fiscalização mais eficiente são fundamentais nesse processo. Afonso (2016) acrescenta que o avanço tecnológico, por meio de sistemas integrados de arrecadação e fiscalização, também desempenha um papel crucial na identificação de inconsistências e na redução da informalidade. Portanto, a ampliação da base de contribuintes deve ser acompanhada de ações coordenadas que promovam justiça fiscal e aumentem a arrecadação sem onerar excessivamente os setores mais vulneráveis.

A adoção de um percentual fixo da arrecadação da CBS destinado a Seguridade Social evitará a vulnerabilidade do sistema a eventuais mudanças nas prioridades orçamentárias do governo. Além disso, Fábio Zambitte Ibrahim (2022) sugere a criação de um fundo específico para a Seguridade Social, alimentado por parte das receitas da CBS, garantindo maior previsibilidade e estabilidade financeira. Assim, a compensação adequada para a transição tributária é essencial para evitar que os direitos sociais sejam prejudicados pela reforma.

2.7. Integração entre tributação e garantia de direitos sociais

A reforma tributária deve ser concebida como um instrumento para promover não apenas eficiência fiscal, mas também justiça social. Nesse sentido, é crucial integrar a tributação ao compromisso constitucional de garantia dos direitos sociais. Conforme Machado Segundo (2024), a estrutura tributária deve respeitar os princípios de equidade e progressividade, assegurando que os recursos arrecadados sejam destinados prioritariamente ao financiamento de políticas públicas essenciais.

A reforma pode representar uma oportunidade de reavaliar o modelo de vinculação das receitas, garantindo que a tributação sobre consumo, como a CBS, contribua de forma efetiva para a redução das desigualdades sociais. Nesse contexto, políticas redistributivas, como isenções para produtos da cesta básica e maior tributação sobre bens de luxo, podem mitigar os impactos regressivos do tributo.

3. CONCLUSÃO

A sustentabilidade da Seguridade Social no Brasil enfrenta desafios estruturais e conjunturais, que se intensificam com as propostas de Reforma Tributária, especialmente a criação da CBS. Conforme discutido, a substituição do PIS e da COFINS por uma contribuição unificada apresenta potenciais benefícios, como a simplificação do sistema e a redução da cumulatividade. Contudo, os riscos de perdas de arrecadação, redistribuição

desequilibrada de recursos e comprometimento das receitas destinadas à Seguridade Social são pontos críticos que precisam de soluções claras e viáveis.

Nesse contexto, qualquer alteração tributária deve ser acompanhada de mecanismos de compensação e garantias para evitar o desfinanciamento das políticas públicas essenciais. A ausência de dispositivos claros que assegurem a continuidade dos repasses para a Seguridade Social pode resultar em graves consequências para a saúde, previdência e assistência social, pilares fundamentais do Estado brasileiro.

A reforma tributária não deve ser vista apenas como uma solução técnica para os problemas fiscais do país, mas também como uma oportunidade de fortalecer o pacto social instituído pela Constituição de 1988. O sistema tributário precisa alinhar-se aos objetivos de justiça social, promovendo a redistribuição de renda e a equidade no acesso aos serviços públicos. A criação da CBS, embora relevante, deve ser ajustada para garantir que os princípios de solidariedade e universalidade continuem a nortear o financiamento da Seguridade Social.

A implementação de uma tributação mais progressiva e mecanismos de destinação vinculada de recursos pode ser uma solução para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças propostas. Nesse sentido, é crucial que as reformas fiscais sejam integradas a um planejamento de longo prazo, que considere as transformações demográficas e econômicas do país, além de assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais da população.

A reforma tributária é apenas para enfrentar os desafios da Seguridade Social. A revisão do sistema de vinculação de receitas e a modernização administrativa são passos essenciais para aumentar a eficiência e a sustentabilidade do sistema. Além disso, as reformas tributária e previdenciária seja considerada, uma vez que ambas impactam diretamente a sustentabilidade fiscal do país.

No campo tributário, é importante fomentar discussões sobre a ampliação da tributação sobre grandes fortunas e bens de luxo, como forma de mitigar os impactos regressivos da CBS. Por fim, reforça-se a necessidade de que as reformas sejam conduzidas com ampla participação social e transparência, garantindo que os interesses da população sejam priorizados e que o pacto social seja preservado.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. Desafios do financiamento da Seguridade Social no Brasil. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 28, n. 2, 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. Reforma da previdência no Brasil: desafios e perspectivas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 31, n. 90, 2017.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 20. ed. São Paulo: LTr, 2021.

FAGNANI, Eduardo. Seguridade Social: desafios em tempos de austeridade. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 10, e00105016, 2017.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 23. ed. São Paulo: Impetus, 2022.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

TARUFFO, Michele. *La prova dei fatti giuridici*. Milão: Giuffrè Editore, 2009.

TORRES, Heleno. *Direito tributário e desenvolvimento sustentável: tributação e cidadania no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. *Finanças públicas e seguridade social*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

JUSTIÇA DO TRABALHO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E SUSTENTABILIDADE DA SEGURIDADE SOCIAL

Labor justice as an instrument for economic and social development and sustainability of social security

Glauco Bresciani Silva¹

DOI: <https://doi.org/10.62140/GS1762025>

RESUMO

Com fundamento na concepção weberiana quanto à relação entre direito e economia busca-se identificar em que medida a Justiça do Trabalho pode auxiliar no desenvolvimento econômico e social. Utilizando-se do método hipotético-dedutivo foi analisada a relação entre estado, direito e economia se relacionam e neste aspecto foi identificado o modelo econômico desenvolvimentista no qual foram implantados a maioria dos direitos dos trabalhadores existentes no Brasil e a Justiça do Trabalho que teve como foco principal a pacificação entre o capital e o trabalho. Entretanto, referido ramo do judiciário adquiriu postura ativa o que vem prejudicando sua legitimidade e consequentemente a efetividade na prestação jurisdicional. Em que pese o momento atual a Justiça do Trabalho, com ajustes na hermenêutica de seus órgãos ainda poderá atuar no desenvolvimento econômico, social e na sustentabilidade da seguridade social mediante ampliação de sua competência para julgamento de lides envolvendo direitos previdenciários e assistenciais inerentes às relações de trabalho.

Palavras-chave: direito do trabalho; Justiça do Trabalho; economia; sustentabilidade; seguridade social.

ABSTRACT

Based on the weberian conception of the relationship between law and economy, we seek to identify how Labour Justice can help in economic and social development. Using the hypothetical-deductive method, the relationship between state, law and economy are related and in this aspect was identified the economic model of development in which were implemented most of the rights of workers existing in Brazil and the Labor Justice that had as its main focus the pacification between capital and work. However, the judicial branch has acquired an active posture that is damaging its legitimacy and consequently the effectiveness in the jurisdictional provision. In spite of the current moment, the Labor Justice, with adjustments to the hermeneutics of its organs, may still act on economic development, social and sustainability of social security by expanding its competence to adjudicate disputes involving social security and welfare rights inherent to labor relations.

Keywords: labor law; labor justice; economy; sustainability; social security.

1. INTRODUÇÃO

¹Doutorando (bolsista CAPES-EX) em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM/SP). Mestre em Direito Político e Econômico na Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM/SP). Membro do Grupo de Pesquisa/CNPq “O sistema de seguridade social”. Especialista em Filosofia e Teoria do Direito PUC/MG. Juiz do Trabalho. Docente da EJUD do TRT da 2ª Região. E-mail: glaucobrescia@yahoo.com.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1627983022611660>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1195-7313>.

O presente artigo tem por objeto a análise da relação entre Estado, Direito e Economia sob o ponto de vista da Justiça do Trabalho e seu papel no desenvolvimento econômico e social do país o que impacta na sustentabilidade do sistema de previdência e assistência social.

O trabalho é fator cultural da sociedade civilizada, objeto de estudo das mais diversas categorias científicas e no âmbito das ciências humanas é fator essencial para a Economia e para o Direito, de modo que ultrapassa os limites do Direito do Trabalho e nos termos do art. 6º da Constituição Federal de 1988 se consubstancia em direito ao trabalho abrangendo tanto a relação entre empregado e empregador, mas também qualquer relação de trabalho possível e o desenvolvimento de políticas públicas que visam a criação de postos de trabalho, regulação do emprego, amparo aos desempregados e àqueles que não mais dispõem de sua força de trabalho, envolvendo toda a ordem social e econômica estabelecida, sendo portanto considerado como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1, IV, C.F), como direito fundamental individual (art. 5º, XIII, C.F) e social (art. 6º ao 11), como princípio da ordem econômica (art.170, C.F), considerando ainda que a ordem social tem como base o primado do trabalho (art. 193, C.F), além da educação ser direcionada a propiciar o ingresso do indivíduo no mercado de trabalho (art. 205 e 214, IV, C.F).

Deste modo o instituto do “trabalho” se relaciona ao estado, ao direito e à economia de forma indivisível e o papel da Justiça do Trabalho deve ser focado sob estes três aspectos.

Tendo a teoria de Weber como marco teórico com os aportes realizados por David M. Trubek inicialmente será identificada a relação entre estado, direito e economia.

Na sequência será identificada a política econômica adotada no momento de implantação dos direitos dos trabalhadores no Brasil na Era Vargas e da instalação da Justiça do Trabalho. Será realizada análise do desenvolvimentismo econômico neste período e sua relação com a teoria keynesiana.

Por fim será demonstrada a relevância da atuação da Justiça do Trabalho no desenvolvimento social e econômico e a sustentabilidade do regime de seguridade social em especial o sistema previdenciário e assistencial, bem como quais as suas características que podem ser aprimoradas para se atender a tal mister.

2. ESTADO, DIREITO E ECONOMIA

A sociedade civilizada vem desenvolvendo técnicas de sobrevivência e convivência entre os indivíduos de modo que sua institucionalização por meio do Estado se tornou

praticamente uniforme entre os povos. Nas palavras de Aristóteles (1999), “é evidente que o Estado é uma criação da natureza e que o homem é, por natureza, um animal político”.

É fato que a noção de Estado atual que concentra como elementos um povo vinculado a um território é posterior à concepção de Aristóteles, considerada como moderna sendo presente nesta noção a concepção de soberania e poder que Weber define da seguinte maneira: “poder significa toda probabilidade de impor a vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade” (2000).

A civilização pode ser identificada como uma sociedade na qual é assegurada uma condição de liberdade ao indivíduo que poderá se desenvolver de acordo com seu potencial.

Diante da inconstância da natureza humana e sua falibilidade na contenção de vícios e busca de virtudes, a história demonstrou que o desenvolvimento de uma sociedade civilizada depende da utilização do poder na concepção weberiana para buscar e defender interesses desta sociedade em prol da liberdade do indivíduo.

As concepções de Weber sobre a relação entre direito e desenvolvimento econômico são claras, porém não se encontram sistematizadas em sua obra, motivo pelo qual se mostra relevante a obra de David M. Trubek que organizou tais concepções.

Weber estudou a ascensão da sociedade industrial no século XIX e considerava o direito como um fator dominante nos processos que investigava e nas palavras de Trubek (2009):

O “evento” que ele procurava explicar era o fato de que o sistema moderno de capitalismo industrial (ou “burguês”) surgiu na Europa e não em outras partes do planeta. O direito, ele pensava, tivera participação neste acontecimento. O direito europeu tinha características únicas que o conduziram mais facilmente ao capitalismo do que os sistemas jurídicos de outras civilizações.

Em outras palavras, para Weber o direito europeu propiciou o surgimento do capitalismo industrial na Europa e não o contrário. Não foi o direito criado para assegurar o capitalismo.

Weber rejeitou o determinismo marxista, que afirmava que os fenômenos jurídicos são causados por forças econômicas fundamentais e enfatizou que os aspectos peculiares do direito europeu não eram meros reflexos de fenômenos econômicos, demonstrando que deveria ser explicada por fatores não econômicos como necessidades internas da profissão jurídica e as necessidades de organização política. Porém, reconhecia que as necessidades econômicas das classes burguesas foram importantes, mas não determinantes na formação das instituições de direito da Europa.

De acordo com Weber as particularidades do direito europeu e suas afinidades com o capitalismo não se fundamentam apenas no conteúdo de proposições normativas, mas também em formas de organização do direito e nas características formais do processo jurídico.

Daí a relevância do estudo da Justiça do Trabalho inserida neste âmbito de organização e aplicação do direito, como órgão relevante ao desenvolvimento do emprego, do trabalho, e consequentemente do desenvolvimento econômico e social.

Neste contexto conforme identificado por Trubeck, Weber concluiu que havia separação entre o direito de outros aspectos da atividade política nos estados europeus. Além disso havia grupos de juristas especializados. Mais um fator de relevância para o estudo da Justiça do Trabalho, pois um corpo de profissionais especializados em determinada disciplina propicia maior desenvolvimento desta em benefício de toda a sociedade.

Neste aspecto se mostrou relevante a instituição do Grupo de Altos Estudos do Trabalho (Gaet) criado em 2019 junto ao governo que teve como objetivo avaliar o mercado laboral brasileiro sob quatro eixos: economia e trabalho; direito do trabalho e segurança jurídica; trabalho e previdência; e liberdade sindical.

Weber acreditava que o direito europeu era mais racional do que os sistemas de direito de outras civilizações, construído de maneira deliberada, geral e universal, de modo que as decisões concretas eram baseadas na aplicação de regras universais e a tomada de decisão não estava sujeita à constante intervenção política.

Conforme Trubeck “a coação jurídica é uma das chaves de seu modelo para uma economia de mercado funcional” (2009). Aqui está um dos principais pontos de intersecção entre o direito europeu e o regime capitalista.

Além destes aspectos da teoria Weber, se mostra relevante sua concepção sobre as três formas de legitimidade chamadas de formas de dominação tradicional, carismática e legal. Como as decisões jurídicas são parte da estrutura de dominação, devem ser legitimadas, assim como todas as ações do governo. O direito é associado a cada tipo de legitimação.

No Estado moderno, se mostra relevante a dominação legal na qual o direito racional também se torna seu próprio princípio de legitimação e base de toda a dominação legítima. Trubeck (2009) condensou a relação entre direito e legitimação de Weber da seguinte maneira:

Dominação legal existe apenas quando presentes as seguintes condições: (1) há normas de aplicação geral estabelecidas; (2) acredita-se que o corpo do direito é um sistema consistente de regras abstratas e que a administração do direito consiste na aplicação destas regras a casos particulares; e é limitada por elas; (3) os “superiores” também estão sujeitos a ordens impessoais; (4) deve-se obediência ao direito e não

a outra forma qualquer de organização social; e (5) deve-se obediência apenas dentro de uma esfera delimitada racionalmente (jurisdição).

A sociedade passa a ser identificada por um certo legalismo, na medida que atribui maior relevância a normas logicamente desenvolvidas. Como consequência, Weber também atribui grande relevância ao surgimento na Europa de uma profissão jurídica distinta considerado como absolutamente essencial para o surgimento de uma racionalidade lógico-formal.

A legitimidade da dominação é relacionada à aceitação da imposição da coação, do poder por determinada autoridade. Em nossa sociedade legal, a legitimidade se respalda na lei.

Os poderes constituídos no regime democrático brasileiro têm sua legitimidade baseada na escolha daqueles que exercem o poder por meio de eleições das quais o povo participa, conforme determinação constitucional. Assim ocorre com os membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

Entretanto, tal escolha não ocorre com os membros do Poder Judiciário. Suas decisões são dotadas de coerção e impostas em face de todas as organizações e sujeitos participantes da sociedade, devendo este poder ser legitimado. Com fundamento na racionalidade do direito ocidental, os membros do Poder Judiciário necessitam motivar racionalmente suas decisões, tendo como principal fonte de tal racionalidade as leis elaboradas de forma universal, de acordo com os parâmetros identificados por Weber.

Conforme Trubeck em síntese na sociologia econômica, Weber identificou a relevância de dois fatores do direito para o desenvolvimento capitalista quais sejam: seu relativo grau de calculabilidade e sua capacidade de desenvolver provisões substantivas principalmente relacionadas à liberdade de contrato – necessárias ao funcionamento do sistema de mercados (2009).

A primeira razão era a mais importante das duas. Weber afirmava que o capitalismo requer uma organização normativa altamente calculável.

O legalismo auxiliou o desenvolvimento do capitalismo ao prover uma atmosfera estável e previsível, pois a racionalidade produz previsibilidade propiciando segurança para realização de investimentos de capital.

Nos termos do Código Ibero-Americano de Ética Judicial a obrigação de motivar as decisões orienta-se para assegurar a legitimidade do Juiz, o bom funcionamento de um sistema de impugnações processuais, o adequado controlo do poder no qual os juízes são titulares e, em último caso, a justiça das resoluções judiciais.

Neste aspecto residem as atuais discussões quanto à legitimidade da própria Justiça do Trabalho e sua análise como instrumento de desenvolvimento econômico apto a auxiliar na sustentabilidade do sistema de seguridade social, ou seja, deve gerar segurança jurídica nas relações sociais e econômicas.

3. ECONOMIA, DIREITO E JUSTIÇA DO TRABALHO

3.1. Estado, economia e direito do trabalho

Conforme a perspicácia de Pontes de Miranda o Direito do Trabalho não é único e seu contexto traz diferentes concepções ressaltando que não era compreendido da mesma forma por um jurista alemão da social-democracia ou por norte-americano, e inclusive a CLT não poderia ser compreendida da mesma maneira diante da Constituição Federal de 1946 como era compreendida sob a Constituição de 1937. (2012). O Direito do Trabalho é dinâmico e na complexa sociedade atual exige sensibilidade do intérprete.

É intimamente relacionado à política econômica e suas normas propiciam dignidade ao indivíduo, motivo pelo qual o direito ao trabalho é um direito fundamental nos termos do art. 6º da Constituição Federal, reconhecido internacionalmente em tratados internacionais de direitos humanos, contando inclusive com organização internacional específica para seu reconhecimento e proteção, a Organização Internacional do Trabalho.

Mostra-se relevante o fato de que a Organização Internacional do Trabalho é anterior à própria Organização das Nações Unidas, tendo sido criada no âmbito do Tratado de Versalhes em 1919 que encerrou a Primeira Guerra Mundial.

Sua criação fazia parte do plano de reorganização da sociedade após os horrores vivenciados principalmente no continente europeu, em que pese diversos motivos culturais, em parte os conflitos decorreram da busca de países europeus de novos mercados consumidores para os produtos produzidos em suas indústrias.

A Organização Internacional do Trabalho, além de buscar a garantia da dignidade dos trabalhadores, também teve importante função de estabelecimento de condições mínimas de dignidade do trabalhador que todos os Estados deveriam assegurar, o que propiciaria limites a uma concorrência desenfreada, bem como a possibilidade de surgimento de classes consumidoras.

É fato que a ordem mundial estabelecida pelo Tratado de Versalhes foi extremamente abalada pelas crises sociais do final da década de 20 e início da década de 30. Diante da miséria

de grande parte da sociedade, debates econômicos e jurídicos sobre as condições das pessoas em situação de risco social foram intensificados e neste aspecto também residem as discussões sobre a relação entre Estado, Direito e Economia.

O liberalismo econômico e a ausência de participação do Estado na economia que imperava até referido período passaram a ser repensados, de modo que como alternativa à socialização dos meios de produção surgiu a concepção de intervenção moderada na economia pelo Estado.

Em que pese a relevância da obra de Keynes na década de 1930, Bresser Pereira esclarece que o termo desenvolvimentista passou a ser utilizado a partir da década de 60.

Conforme Beluzzo a obra de Keynes deve ser analisada sem a “estupidez binária” que opõe intervencionismo e não intervencionismo (2015). A observação é relevante para uma análise contemporânea do Direito do Trabalho.

De todo modo, é neste contexto de discussão sobre a intervenção do estado na economia que entre as décadas de 20 e 30 que o Direito do Trabalho passou a ser regulamentado principalmente a partir da revolução de 30, período conhecido como a Era Vargas.

A década de 30 foi antecedida pela crise do café e à falta de crédito que levaram os atores sociais a reflexões quanto questão econômica e social. O mundo se recuperava dos efeitos da 2ª revolução industrial que elevou a condição econômica dos EUA e da Alemanha e abalou o império britânico, bem como das perdas da Primeira Guerra Mundial.

A revolução liderada por Getúlio Vargas tirou o poder das oligarquias rurais alterando o regime político e econômico do país, retirando a autonomia das entidades federativas estaduais.

O valor do trabalho está no cerne das principais doutrinas econômicas como de Adam Smith, Karl Marx, Keynes e Friedman, de modo que o Direito do Trabalho regula estes aspectos, existindo debate atual entre a possibilidade de sua regulação ou não. Caracterizado pelo debate intervencionismo do Estado da economia e seus limites.

Ainda neste contexto se mostra relevante a consideração de Keynes: “O governo deve estar preparado para interferir nas relações salariais. Essas relações não devem ser consideradas apenas como negociações privadas, porquanto estão relacionadas com a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora.” (*apud* BELUZZO, 2021).

Historicamente é possível identificar este intenso debate entre reacionários e revolucionários, ambos defendendo a ponderação e virtude de suas considerações.

Em artigo intitulado “Os inimigos das leis trabalhistas”, Evaristo de Moraes demonstrou preocupação com as críticas de ambos os lados e afirmou que, desde que se esboçaram as primeiras “leis protetoras do trabalho assalariado”, já se existiam posicionamentos contrários à iniciativa do governo Vargas no sentido de que não havia necessidade de sua criação, sob o pretexto de que inexistia, no Brasil, o “problema operário”. Moraes elencou os “inimigos” da legislação do trabalho: primeiro foram os empregadores, “habituaados ao sistema do laissez-faire”; depois, foram alguns trabalhadores que ou abusavam das vantagens outorgadas ou eram cúmplices de patrões reacionários (MORAES, 1935).

Vargas identificou a questão trabalhista e trouxe para o Estado sua regulação diante da nova concepção da sociedade quanto ao desemprego e demais problemas de ordem econômica, como bem identificado por Beluzzo (2021):

“No pós-guerra, a ampliação da presença das massas trabalhadoras nas cidades e a conquista do sufrágio universal foram transformando em problemas sociais fenômenos, como o desemprego. Antes considerados resultados da conduta desviante de indivíduos (...) Ainda no final do século XIX esse fenômeno estava desenhado na consciência sob a forma de pobreza, vagabundagem, inabilitação, ou simples má sorte. O aparecimento do desemprego no imaginário social, como distúrbio e injustiça nascidos das disfunções do mecanismo econômico, obrigou os governos a dividirem a atenção entre as demandas domésticas e as medidas de defesa da estabilidade da moeda”.

Nesta época Karl Loewestein elaborou estudo sob vários aspectos analisando desde a cultura nacional, os antecedentes históricos, aspectos ideológicos e também a respeito do Poder Judiciário, considerando o fato do Brasil possuir a classe mais importante de juristas da América Latina, esclarecendo que poderia soar estranho ao observador estrangeiro, “o judicialismo”, ou seja, a tendência de sujeitar a dinâmica social a regras da lei, o esforço para evitar eventuais conflitos, encontrando soluções jurídicas claras e incontestáveis com antecedência (LOEWESTEIN, 1942).

Quanto à Justiça do Trabalho, o autor alemão considerou que Vargas soube ganhar a alma do povo, pois manteve o livre mercado, beneficiando os empresários, porém atribuiu direitos aos trabalhadores com destaque ao salário mínimo, considerando existir uma relação patriarcal entre patrão e empregador, inexistindo um conflito de classes. Não adentra especificamente nos órgãos da Justiça do Trabalho e nem em seu impacto na democracia.

Buscando maior sistematização em 1º de maio de 1943 foi promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho, todavia antes de sua publicação, foi instaurada no Brasil a Justiça do Trabalho.

3.2. Justiça do trabalho pós constituição federal de 1988

A estrutura da legislação trabalhista e da Justiça do Trabalho sofreu poucas alterações desde o regime Vargas, ressaltando a extinção dos magistrados classistas. Porém é necessário considerar que o desenvolvimento da jurisprudência trabalhista foi impactado pela promulgação da Constituição Federal de 1988 e a consequente recepção de doutrinas estrangeiras que buscavam a força normativa da constituição e sua efetividade, por meio do que denominou de neoconstitucionalismo, com destaque a invocação das teorias da força normativa da Constituição de Konrad Hesse e da força normativa dos princípios atribuída a Ronald Dworkin e Robert Alexy.

Com o desenvolvimento da economia e da tecnologia as relações trabalhistas se tornaram cada vez mais complexas, o processo do trabalho foi adquirindo mais formalidades para assegurar a ampla defesa e o contraditório, e com a Emenda Constitucional n.º 45 em 2004 ocorreu ampliação da competência da Justiça do Trabalho. A técnica processual ganhou mais importância e matérias como o ônus da prova e necessidade de um saneamento processual mais adequado passaram e se tomar a atenção dos operadores do Direito do Trabalho.

A Justiça do Trabalho idealizada por Vargas tinha uma conotação mais pacificadora, porém com o passar do tempo adquiriu caráter mais ativo, na busca de proteção da classe trabalhadora, porém não se atualizou quanto aos anseios da própria classe trabalhadora que não vem mais se identificando com o modelo empregatício.

É possível identificar uma intensificação nesta postura protecionista e ativista a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e seu ápice na ocorrência das denominadas “Semanas do TST” ocorridas em 2011 e 2012 nas quais os ministros do Tribunal Superior do Trabalho se reuniram, e realizaram a modificação de inúmeras súmulas e orientações jurisprudenciais da corte.

No tocante à estatística nas “Semanas do TST de 2011 e 2012” ocorreram 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 sem o devido processo legislativo.

Percebe-se que tal postura não vem sendo bem recebida pelo STF e nem pelo Congresso Nacional.

Mediante análise de decisões do STF é possível identificar a declaração da incompetência da Justiça do Trabalho para apreciar litígios que tratam de reconhecimento de

vínculo empregatício nos quais a justificativa principal é a hermenêutica adotada pela Justiça do Trabalho. Verifica-se que a crise hermenêutica (STRECK, 2005) pela qual passa a dogmática jurídica brasileira, identificada por diversas correntes do pensamento (RAMOS, 2015) jurídico (FRANCISCO, 2015), se converteu em crise de legitimidade (SILVA, 2024), fato que prejudica até a efetividade do acesso à justiça.

É possível citar como exemplo um cidadão, motorista de caminhão contratado na modalidade de autônomo que alega fraude na contratação e pede o reconhecimento de vínculo empregatício com empresa de transporte. Atualmente a ação deverá ser ajuizada na Justiça Comum Estadual, caso seja reconhecida a fraude, deverá ajuizar ação perante a Justiça do Trabalho para reconhecimento e execução das verbas tipicamente trabalhistas (férias, décimo terceiro, horas extras e outras) e para que o período do vínculo empregatício seja reconhecido para fins previdenciários deverá ajuizar ação junto à Justiça Comum Federal.

A Lei 13.467/2017, denominada “Reforma Trabalhista” trouxe alterações relevantes no exercício da função jurisdicional da Justiça do Trabalho.

Mostrou-se como verdadeira reação do Poder Legislativo diante do desempenho das funções atípicas desempenhadas pela Justiça do Trabalho.

Pode-se atribuir tal conclusão às considerações de Max Weber (2004), para quem o regime capitalista surgiu na sociedade ocidental em decorrência da calculabilidade e previsibilidade do direito, sendo que o Direito do Trabalho tem intensa relação com a economia, e tal característica de previsibilidade, consubstanciada na segurança jurídica se mostra mais relevante em sua concepção, fato que a Justiça do Trabalho não se atentou e inovou em diversos aspectos.

Em outras palavras, é possível identificar que o ativismo judicial é menos aceito em áreas de intensa relação com a economia, tendo em conta que os direitos custam, e o Direito do Trabalho custa principalmente aos membros da sociedade que elegem seus representantes. Estas considerações acabam por impactar na atuação do Poder Judiciário que tendo uma característica mais aristocrática, não é eleito pelo povo, mas deve se mostrar atento às suas reais convicções.

4. JUSTIÇA DO TRABALHO COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

4.1. Alteração na postura argumentativa

Identificou-se a relevância do direito para o desenvolvimento do capitalismo nos termos desenvolvidos por Weber, diante da calculabilidade propiciada pelo direito.

Entretanto, tal concepção se mostrava inerente ao regime do liberalismo econômico clássico, que diante das crises mundiais da década de 20 e 30, de modo que em nosso país iniciou-se face de caráter mais intervencionista por parte do Estado.

Dentro deste movimento, Brasil foram criadas inúmeras leis trabalhistas e instituída a Justiça do Trabalho como coroação das conquistas sociais da Era Vargas. Seria uma justiça diferenciada “sem lei”, baseada no realismo norte-americano, ligada ainda ao Poder Executivo. Porém desde o início foi ressaltado seu caráter pacificador das relações de trabalho.

A prática demonstrou uma necessidade de maior imparcialidade, de modo que passou a integrar definitivamente o Poder Judiciário na Constituição Federal de 1946, consolidando seu caráter técnico com a extinção da representação classista em 1999.

A sociedade se desenvolveu e outras relações de trabalho surgiram, a tecnologia da informação se faz presente, e é corrente o conceito da Indústria 4.0. O modelo da Justiça do Trabalho criada para relação capital trabalho, ou empregado empregador se mostra obsoleto.

Porém, sua estrutura pode contribuir para o desenvolvimento social e econômico da sociedade e sustentabilidade da seguridade social gerando segurança jurídica nas relações aptas à melhora das condições de trabalho e de exercício de atividade econômica e concorrência.

Entretanto, em decorrência da postura protetiva demonstrada pela Justiça do Trabalho tanto o Poder Legislativo, quanto o STF vêm restringindo sua competência, tornando-a meramente como Justiça do Empregado, em total dissonância com o texto do caput de art. 114 da Constituição Federal que traz claramente a competência para julgar relações de trabalho.

Restou evidente a necessidade de segurança nas transações capitalistas e daí a relevância do direito racional e previsível para o sistema de modo que a Justiça do Trabalho desde sua criação buscou um caráter mais “criativo” de seus magistrados o que foi intensificado com o movimento neoconstitucionalista e ativista.

Diante de sua grande intersecção com a economia, percebeu-se que a Justiça do Trabalho, na visão da sociedade tem como principal função fornecer segurança jurídica aos agentes econômicos, e seu distanciamento da realidade social e econômica acarretou sua mitigação e até debates quanto à sua extinção.

Deste modo, o primeiro passo para que a Justiça do Trabalho se torne um instrumento de desenvolvimento econômico e social para a sustentabilidade da seguridade social é no sentido de conscientização de seu papel na segurança institucional do estado e da economia.

Para tanto deverão ser levados em consideração na elaboração das sentenças e acórdãos os valores constitucionais, todavia devem-se restringir recursos retóricos em suas decisões a valores abstratos, de baixa densidade normativa como “dignidade humana” ou “vedação ao retrocesso” de pouca aplicação prática ou justificativa perante a sociedade civil e perante os agentes econômicos.

A retórica jurídica da Justiça do Trabalho se distanciou tanto do capital quanto do trabalho e para se reaproximar será necessário um trabalho de reestruturação da argumentação jurídica, e em suma na busca uma maior densidade nestes argumentos, com a restrição de argumentação baseada simplesmente em princípios substituída por uma argumentação mais ligada aos fatos, com atenção à realidade dos trabalhadores envolvidos, bem como com maior respeito a legislação elaborada, que muitas vezes é inerente a determinada ideologia econômica seja de cunho liberal ou de cunho desenvolvimentista, porém cabe à Justiça do Trabalho atribuir segurança às relações de acordo com o planejamento econômico desenvolvido pelo governo.

A Justiça do Trabalho deverá realizar seus julgamentos com base nas normas existentes com densidade normativa suficiente o que inclui o respeito às normas coletivas elaboradas, ou ao controle de constitucionalidade já realizado pelo STF e na ausência destas analisar a situação fática com fundamento em dados concretos.

Tais apontamentos adequariam a postura da Justiça do Trabalho às concepções weberianas na relação entre direito e economia.

4.2. A unificação da competência em matéria de “trabalho”

Após a adequação da postura argumentativa dos órgãos da Justiça do Trabalho é possível pensar no caráter estratégico do “direito ao trabalho”, ampliando a sua competência de julgamento.

Com a necessária visão global do trabalho na atualidade, se mostra relevante a ampliação da competência da Justiça do Trabalho para o exame de todas as matérias ligadas ao trabalho de acordo com os parâmetros constitucionais, abrangendo tanto empregados quanto autônomos.

Historicamente as relações sociais de previdência social e assistência social foram ligadas ao direito ao trabalho. O desenvolvimento de políticas públicas e planejamento na criação de postos de trabalho e emprego necessariamente devem ser realizados de forma conjunta.

As medidas emergenciais tomadas durante o período de pandemia são um exemplo dessa necessária atuação conjunta. Mediante o “Programa emergencial de manutenção de emprego e renda” (MP 936/2020 convertida na Lei 14.020/2020) ocorreu nítida parceria entre os entes públicos e privados com redução da jornada de trabalho e salário e complementação paga diretamente pelo poder público (art. 5º e seguintes da Lei 14.020/2020).

Supondo que determinado trabalhador não tenha recebido corretamente a contribuição paga pelo poder Público e pelo seu empregador deveria ajuizar uma ação em face do empregador perante a Justiça do Trabalho e com outra ação contra a União perante a Justiça Federal.

O mesmo pode ser mencionado quanto à típica ação trabalhista em face de empregador buscando o reconhecimento de vínculo empregatício. Após o julgamento favorável na Justiça do Trabalho deverá ajuizar outra ação perante a Justiça Federal para que o período reconhecido seja computado para fins de sua aposentadoria, conforme jurisprudência consolidada na Súmula 378 do C.TST.

Outro exemplo recorrente é o denominado “limbo previdenciário” no qual o trabalhador em gozo de benefício previdenciário, em decorrência do sistema de alta programada tem decretado o fim do recebimento do benefício, porém muitas vezes não está apto para o trabalho. E nesta situação não é aceito para prestar serviços, porém fica sem receber benefícios previdenciários. Neste caso enquanto recorre ao INSS na esfera da Justiça Federal, necessita ajuizar outra ação em face do empregador, que muitas vezes apenas seguiu recomendação médica e não permitiu que um trabalhador sem condições físicas retornasse ao trabalho.

Situações fáticas desta estirpe atingem milhares de trabalhadores e se consubstanciam em inegável problema social que poderiam ser mais facilmente solucionados caso fossem todos julgados pela Justiça do Trabalho.

Além disso, políticas públicas de geração de emprego e renda também deveriam ser sujeitas à competência da Justiça do Trabalho.

O conhecimento de tais matérias, bem como a preparação técnica dos magistrados possibilitaria melhor compreensão do sistema por todos os agentes econômicos. Conforme ensinamentos de Trubeck (2009) a respeito de Weber a existência de uma classe jurídica especializada propicia o desenvolvimento de um modo característico de pensar. Esse fato notadamente pode propiciar uma pesquisa mais holística quanto ao tema angariando em conhecimentos úteis que aliam teoria e prática no sentido social, econômico e jurídico.

A partir de tais concepções seria possível o desenvolvimento de políticas públicas mais eficientes na criação de postos de trabalho, regulação de novas formas de trabalho, desenvolvimento de soluções jurídicas seguras para todas as partes em tais relações como no caso de trabalhadores que atuam por intermédio de aplicativos que inegavelmente abrangem a necessária proteção previdenciária ou assistencial.

Assim a Justiça do Trabalho propicia o crescimento do debate conjunto quanto a tais políticas, bem como por meio de suas decisões geraria segurança jurídica, tornando o ambiente mais propício para investimentos acarretando no desenvolvimento social e econômico.

Ainda sobre a relação entre direito e desenvolvimento, bem como papel do direito no desenvolvimento se mostram muito relevantes as concepções de Trubeck (2009) no seguinte sentido:

A análise de Weber mostra que a relação do direito com o desenvolvimento é, na realidade, determinada por duas variáveis intervenientes: o direito moderno não produz desenvolvimento econômico, ele apenas ajuda a estruturar o sistema de livre mercado. Ademais, o direito moderno não ocasiona desenvolvimento político, ele apenas dá apoio ao Estado burocrático centralizado cuja legitimidade depende da crença de que suas decisões são racionais. Portanto, na medida em que o desenvolvimento econômico no Terceiro Mundo não se baseia em mercados livres, a obra de Weber não pode sustentar qualquer inferência de que o direito moderno, tal como definido pela concepção central, causará ou contribuirá para o desenvolvimento econômico. E na medida em que as nações do Terceiro Mundo não buscam legitimidade por meio da adesão ao império do direito, não há garantia de que o fortalecimento do sistema jurídico aumentará a eficácia do regime.

Em que pese o relevante alerta quanto à inaplicabilidade da teoria de Weber ao “terceiro mundo”, conforme analisado a sociedade brasileira, institucionalizada pelo Estado tem o “legalismo” em seu cerne, de modo que a expectativa de atuação do governo e até do indivíduo em conformidade com a lei reflete na sensação da legitimidade do governante perante o povo.

Identificou-se que a Justiça do Trabalho em sua ausência de apego ao texto legal levou à sua crise de sua legitimidade, o que vem sendo demonstrado pela restrição de sua competência material tanto por parte do Poder Legislativo quanto por parte do Poder Judiciário, o que reforça a tese de que no Brasil existe uma forte carga da denominada “legitimação legal” na própria admissão de dominação pela sociedade.

A insegurança jurídica inibe investimentos, prejudicando o mercado de trabalho e a sustentabilidade do sistema de previdência e assistência social.

Ainda neste aspecto, a atuação da Justiça do Trabalho pode ser de inegável importância no aspecto da segurança jurídica, previsibilidade e notadamente fornecer fundamentos para a

aplicação prática das políticas econômicas, sua jurisprudência poderá servir de base de estudos para o aperfeiçoamento destas evitando por exemplo a violação do primado do trabalho pela legislação previdenciária conforme identificado por Zélia Pierdoná e Christina de Almeida Pedreira (2010).

Diante desta concepção é necessário que a Justiça do Trabalho identifique o valor trabalho na Constituição Federal como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1, IV, C.F), como direito fundamental individual (art. 5º, XIII, C.F) e social (art. 6º ao 11); como princípio da ordem econômica (art.170, C.F) e considerando que a ordem social tem como base o primado do trabalho (art. 193, C.F), além da educação ser direcionada a propiciar o ingresso do indivíduo no mercado de trabalho (art. 205 e 214, IV, C.F).

Todos estes aspectos ultrapassam a esfera do Direito do Trabalho, porém têm relevância em toda a ordem social e econômica do país, necessitando de análise conjunta, segurança jurídica e desenvolvimento técnico e acadêmico.

A ampliação da competência da Justiça do Trabalho para julgar os direitos previdenciários e assistenciais ligados ao trabalho atenderia a estes requisitos de maneira gradual, com seleção e preparo adequados de magistrados, de modo a se tornar importante instrumento de desenvolvimento.

Tal elemento propiciaria maior desenvolvimento e estudos conjuntos analisando o impacto de uma nova legislação trabalhista quanto ao regime de previdência e também assistencial com vistas a manter a sustentabilidade do sistema previdenciário que tem grande dependência da existência de um mercado de trabalho ativo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria de Weber continua relevante no presente contexto econômico e jurídico e ainda que intuitivamente influencia na reação dos agentes políticos e econômicos em face das decisões da Justiça do Trabalho tendo em vista sua relação mais próxima com fator econômico tão relevante.

Assim, o caráter protetivo de suas decisões vem sendo repellido pelos demais poderes da República acarretando perda de sua competência material mediante inúmeras decisões do STF.

Tais atitudes inviabilizam o papel da Justiça do Trabalho no desenvolvimento econômico e social, pois acaba por trazer insegurança jurídica, fator que inviabiliza o próprio regime capitalista na concepção weberiana.

Assim, inicialmente os órgãos da Justiça do Trabalho deverão adotar argumentação jurídica mais consistente, sem fundamentações retóricas baseadas em princípios, buscando maior adequação a legislação vigente, bem como a dados fáticos abrangendo a realidade social e econômica sobre a qual incidirá suas decisões.

Após tal modificação será possível defender uma ampliação de sua competência para julgar todas as causas relacionadas ao trabalho constantes da Constituição Federal, o que abrangeria grande parte das matérias inerentes à ordem social estabelecida na Constituição Federal, principalmente no tocante à previdência social e assistência social, propiciando intensificação nos estudos acadêmicos neste sentido, gerando estudos para criação política pública de qualidade na geração de emprego e renda, sustentabilidade do sistema de seguridade bem como fornecendo segurança jurídica para as operações econômicas seja na esfera pública ou na esfera privada.

REFERÊNCIAS

ABREU, Luciano Aronne. Uma justiça sem lei e Corporativa: o Brasil de Vargas e a Criação da Justiça do Trabalho. *Revista Anos 90*, Porto Alegre, v. 21, n. 39, jul. 2014.

ALEMÃO, Ivan. *A esquerda e o Direito do Trabalho: discursos, fatos e desencontros*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2019.

BELUZZO, Luiz Gonzaga. *O tempo de Keynes nos tempos do Capitalismo*. 2ª ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego*. 1ª ed. (3ª tiragem). São Paulo: Ltr, 2008.

FILHO, Ives Gandra da Silva Martins. *Confronto entre TST e STF – Uma análise psicológica do Direito*. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/artigo-ives-gandra-filho1.pdf>. Acesso em 08/04/2021

FRANCISCO, José Carlos. Conceitos jurídicos indeterminados científicos e empíricos e limite à interpretação judicial. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 9, n. 31, jan./abr. 2015.

LOEWESTEIN, Karl. *Brazil under Vargas*. Nova York: The Macmillan Company. 1942

MORAES, Evaristo de. “Inimigos das leis trabalhistas” *Revista do Trabalho*, n. 18, julho de 1935.

PEDREIRA, Christina de Almeida, PIERDONÁ, Zélia Luiza. *A violação do primado do trabalho pela legislação previdenciária*. Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010.

- RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo Judicial*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015
- SANTOS, Bruno Aguiar. *Neoconstitucionalismo: a ideologia fada ao fracasso do arbítrio*. Salvador: Juspodivm, 2021.
- SILVA, Glauco Bresciani. *Crise de Legitimidade da Justiça do Trabalho*. São Paulo: Juruá, 2024.
- SIQUEIRA NETO, José Francisco; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). *Direito do Trabalho no Brasil (1930-1946)*. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014. v. 1. 600p
- STRECK, Lênio Luiz Streck. *Hermenêutica Jurídica e(m) Crise*. Uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 6ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- TRUBECK, David M. Max Weber sobre direito e ascensão do capitalismo *in O Novo Direito e Desenvolvimento: Presente, Passado e Futuro*. Textos selecionados de David M. Trubeck. Org. José Rodrigo Rodriguez. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade – Fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Unb, 2000. v. 1.
- _____. *Economia e sociedade – Fundamentos da sociologia compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Editora Unb, 2004. v. 2.