



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

GILMAR BRUNO RIBEIRO DE CARVALHO

**EFETIVIDADE DOS DIREITOS DA SEGURIDADE SOCIAL: A DESVINCULAÇÃO
DAS RECEITAS DA UNIÃO E OUTRAS PERTURBAÇÕES NO CUSTEIO**

Teresina
2025

GILMAR BRUNO RIBEIRO DE CARVALHO

**EFETIVIDADE DOS DIREITOS DA SEGURIDADE SOCIAL: A DESVINCULAÇÃO
DAS RECEITAS DA UNIÃO E OUTRAS PERTURBAÇÕES NO CUSTEIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Raul Lopes de Araújo Neto

Teresina
2025

GILMAR BRUNO RIBEIRO DE CARVALHO

**EFETIVIDADE DOS DIREITOS DA SEGURIDADE SOCIAL: A DESVINCULAÇÃO
DAS RECEITAS DA UNIÃO E OUTRAS PERTURBAÇÕES NO CUSTEIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Dissertação defendida e aprovada perante banca julgadora abaixo assinada, em: ____ de _____ de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Raul Lopes de Araújo Neto (UFPI) – Examinador Interno/Orientador

Prof. Dr. Robertônio Santos Pessoa (UFPI) – Examinador Interno

Prof. Dr. Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura (UNIRIO)

Dedico esta dissertação a Nossa Senhora do Perpétuo Socorro,
cuja intercessão me fortaleceu ao longo desta jornada.

À Lara e Tomás,
minha querida esposa e meu amado filho,
fontes inesgotáveis de amor e inspiração.

À minha mãe, Maria das Graças Ribeiro de Carvalho (*in memoriam*),
e à minha avó, Frutuosa Ribeiro de Carvalho (*in memoriam*),
cujos exemplos de força e dedicação seguem guiando meus passos.

Ao meu orientador, Professor Dr. Raul Lopes de Araújo Neto,
pela sabedoria, apoio e incentivo constantes.

RESUMO

A presente pesquisa analisou a retórica institucional de austeridade em cotejo com a efetividade dos direitos fundamentais garantidos pelo sistema de seguridade social na Constituição Federal de 1988. A pesquisa teve como objetivo principal compreender os fatores que perturbam o ingresso de recursos destinados ao financiamento da seguridade social, assim teve como objetivos específicos primeiro realizar a análise sistêmica da seguridade social, investigando as interações entre o sistema jurídico, político e econômico; examinar as mudanças institucionais no custeio da seguridade social, verificando o histórico e a evolução das fontes de financiamento; avaliar a Desvinculação das Receitas da União (DRU) e seu impacto sobre os direitos sociais da seguridade social. Assim, passou-se a analisar a retórica de austeridade estatal, aliada a mudanças institucionais e pressões econômicas, que tem afetado o equilíbrio entre arrecadação e aplicação de recursos. O estudo abrangeu temas relativos à pejetização, que reduz a base de arrecadação previdenciária; a desoneração da folha de pagamentos, que impacta diretamente as receitas; e as recentes mudanças institucionais que comprometem o financiamento da seguridade social. Ademais, abordou-se a apropriação de recursos originalmente destinados à seguridade social para finalidades alheias, evidenciando a complexidade das interações entre os sistemas jurídico, político e econômico. Por metodologia incluiu-se a pesquisa qualitativa e dedutiva, com análise de documentos legislativos, jurisprudenciais e doutrinários, além de uma revisão sistemática da literatura. O estudo problematizou a conformidade constitucional da DRU e outros mecanismos que comprometem o financiamento da seguridade social, destacando as incoerências entre a prática orçamentária e os princípios constitucionais que resguardam os direitos sociais como cláusulas pétreas. Por fim, a pesquisa enfatizou a importância de reformular práticas institucionais que fragilizam o sistema, propondo medidas como a extinção ou revisão da DRU, o fortalecimento da fiscalização sobre práticas que impactam negativamente a arrecadação, e a proteção das contribuições sociais para assegurar sua aplicação conforme previsto constitucionalmente. Essas iniciativas são essenciais para garantir a sustentabilidade e a efetividade do sistema de seguridade social, preservando o compromisso do Estado com a justiça social.

Palavras-Chave: Austeridade; Seguridade Social; Desvinculação das Receitas da União; Contribuições Sociais; Efetividade dos Direitos.

ABSTRACT

The present research analyzed the institutional rhetoric of austerity in comparison with the effectiveness of fundamental rights guaranteed by the social security system in the Federal Constitution of 1988. The main objective of the research was to understand the factors that disrupt the inflow of resources intended for financing social security. The specific objectives included, first, conducting a systemic analysis of social security by investigating the interactions between the legal, political, and economic systems; second, examining institutional changes in the financing of social security by assessing the history and evolution of funding sources; and third, evaluating the Unlinking of Federal Revenue (Desvinculação das Receitas da União – DRU) and its impact on social security rights. Thus, the study examined the rhetoric of state austerity, along with institutional changes and economic pressures, which have affected the balance between revenue collection and resource allocation. The research covered topics related to "pejotização" (the shift from formal employment to independent contracting), which reduces the tax base for social security contributions; payroll tax exemptions, which directly impact revenue; and recent institutional changes that compromise the financing of social security. Furthermore, it addressed the appropriation of resources originally allocated to social security for unrelated purposes, highlighting the complexity of interactions between the legal, political, and economic systems. The methodology included qualitative and deductive research, with an analysis of legislative, judicial, and doctrinal documents, as well as a systematic literature review. The study questioned the constitutional compliance of the DRU and other mechanisms that compromise the financing of social security, emphasizing the inconsistencies between budgetary practices and the constitutional principles that safeguard social rights as entrenched clauses. Finally, the research underscored the importance of reformulating institutional practices that weaken the system, proposing measures such as the abolition or revision of the DRU, strengthening oversight of practices that negatively impact revenue collection, and protecting social contributions to ensure their application as constitutionally mandated. These initiatives are essential to guaranteeing the sustainability and effectiveness of the social security system, preserving the State's commitment to social justice.

Keywords: Austerity; Social Security; Revenue Unlinking (DRU); Social Contributions; Effectiveness of Rights.

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitória
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CBS	Contribuição Sobre Bens e Serviços
Cebrae	Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNT	Confederação Nacional do Transporte
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CTN	Código Tributário Nacional
DNPS	Departamento Nacional da Previdência Social
DRU	Desvinculação das Receitas da União
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
IBD	Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEI	Microempreendedor Individual
OS	Organizações Sociais
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
RMI	Regra Matriz de Incidência
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Senat	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
Sescoop	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
Sesi	Serviço Social da Indústria

Sest Serviço Social do Transporte

STF Supremo Tribunal Federal

BRASSCOM Associação das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação
(TIC) e de Tecnologias Digitais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	ANÁLISE SISTÊMICA DA SEGURIDADE SOCIAL.....	20
2.1	A ordem social constitucional e sua efetivação	25
2.2	As conquistas sociais e a interação sistêmica entre o econômico e o político	27
2.3	Fordismo, Neoliberalismo e a Reconfiguração da Proteção Social	33
2.4	Direito Como Sistema Imunológico	39
2.5	As Perturbações no custeio da seguridade social e a Desestruturação de seu Procedimento Garantidor	40
3	MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL: REFLEXOS JURÍDICOS E DESAFIOS PARA OS DIREITOS SOCIAIS.....	43
3.1	O custeio da seguridade social	43
3.1.1	Breve Histórico.....	43
3.1.1.1	<i>A Evolução dos Sistemas de Previdência no Contexto Internacional</i>	<i>43</i>
3.1.1.2	<i>O Desenvolvimento do Sistema de Previdência no Brasil.....</i>	<i>44</i>
3.1.2	As contribuições para seguridade social.....	45
3.1.3	A dinâmica do financiamento direto e indireto	50
3.1.4	Contribuições sociais e suas espécies	51
3.1.4.1	<i>Concurso de Prognóstico.....</i>	<i>51</i>
3.1.4.2	<i>Contribuição dos segurados empregados, empregados domésticos e trabalhadores avulsos.....</i>	<i>52</i>
3.1.4.3	<i>Contribuição social sobre o lucro</i>	<i>52</i>
3.1.4.4	<i>Contribuições sociais gerais ou parafiscais, ou de terceiro.....</i>	<i>53</i>
3.1.4.4.1	<i>O Sistema S e sua contribuição à seguridade social brasileira.....</i>	<i>53</i>
3.1.4.4.2	<i>As entidades que compõem o Sistema S e seu custeio</i>	<i>53</i>
3.1.4.4.3	<i>O uso das contribuições sociais para entes privados que são o Sistema S.....</i>	<i>56</i>
3.2	O PIS/Pasep	58
3.3	A reforma tributária	59
3.3.1	Contribuição Sobre Bens e Serviços (CBS)	59

3.3.2	Fixação de Alíquotas pela Resolução do Senado	60
3.3.3	Consequências na previdência privada	60
3.3.4	Princípio da contrapartida	61
3.3.5	Deveres instrumentais	62
3.4	Classificação das verbas trabalhistas e seus impactos na seguridade social.....	63
3.4.1	Classificação das verbas: natureza salarial ou indenizatória	63
3.4.2	Princípio da Primazia da Realidade	63
3.4.3	Pejotização e os Impactos na Arrecadação Tributária	64
3.5	Análise das Irregularidades nos Pagamentos de Benefícios Previdenciários e os Impactos na Gestão de Recursos Públicos.....	65
3.6	O dever fundamental de pagar tributos: A desoneração da Folha de Pagamento e seus efeitos no orçamento da seguridade social	67
4	A SUBTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE RECURSOS COMO RETROCESSO SOCIAL NA SEGURIDADE: A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS UNIÃO (DRU) E SEUS EFEITOS	70
4.1	Introdução	70
4.2	O contexto histórico-normativo da DRU	70
4.3	A constitucionalidade da DRU.....	74
4.3.1	Análise da jurisprudência do STF	80
4.4	Desafios jurídicos e a Vedação ao Retrocesso Social	83
4.5	Análise da vinculação do seguro-desemprego na previdência e impactos da DRU.....	85
4.6	Desafios jurídicos e orçamentários para a efetivação dos direitos sociais no Brasil	90
4.7	O custeio da saúde e a relação orçamentária no Tema 698 do Supremo Tribunal Federal	94
4.8	Os desafios do Poder Judiciário na Implementação de políticas públicas e a harmonia entre os Poderes	95

4.8.1	A doutrina da Máxima Efetividade e a decisão judicial relativa aos direitos sociais fundamentais	101
4.8.2	A lei de introdução às normas do direito brasileiro e a responsabilidade dos agentes públicos no ato de decidir	102
4.9	A decisão judicial e a perturbação no custeio para efetivação dos direitos da seguridade social	104
4.10	Crítica à DRU e à Proporcionalidade Orçamentária no contexto dos Direitos Sociais	108
5	CONCLUSÃO	112
	REFERÊNCIAS	119

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consolidou o sistema de seguridade social como um dos pilares da proteção dos direitos fundamentais no Brasil, abrangendo a saúde, a previdência e a assistência social. Para financiar esse sistema, a constituição estabeleceu contribuições sociais específicas, determinando que esses recursos fossem direcionados exclusivamente para atender a esses objetivos. Esse sistema de financiamento específico revela uma clara intenção do constituinte de garantir que as políticas públicas sociais possuam os recursos necessários para sua efetivação, fortalecendo o compromisso do Estado com a redução das desigualdades e a promoção da justiça social.

Entretanto, percebe-se que, mesmo havendo a destinação de recursos prescrita pelo constituinte originário, diversos fatores perturbam a entrada de recursos no sistema de seguridade social. O termo perturbação mostra-se mais adequado para indicar os impactos criados pelo poder constituinte derivado e pelos elementos fáticos promovidos pelos diversos atores desse sistema. Desse modo, em alguns casos, há uma inegável mutilação dos recursos destinados à seguridade social; em outros, diante da deficiência de dados contábeis claros, o termo perturbação revela-se mais apropriado para descrever ações que fragilizam o sistema, seja por vontade política, seja pela forte influência do sistema econômico. Este, pouco tempo após uma reforma previdenciária, já difunde a retórica de um déficit previdenciário, sustentada por dados relativos ao envelhecimento populacional e à baixa taxa de natalidade. Diante desse quadro sistêmico, questiona-se se o sistema de seguridade social brasileiro é, de fato, deficitário.

A Constituição Federal de 1988 representou um compromisso com os direitos fundamentais à saúde, previdência e assistência social. Este sistema foi inspirado por modelos previdenciários estrangeiros, como o alemão e o inglês, que estruturaram suas bases em modelos de capitalização e financiamento universal, respectivamente. Desde os primeiros passos com a Lei Eloy Chaves em 1923, que instituiu as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para categorias específicas, até a criação de uma previdência pública integrada na Constituição de 1988, o Brasil consolidou um modelo tripartite de financiamento, com contribuições da União, dos empregados e dos empregadores. Essa trajetória de evolução, marcada por sucessivas reformas e ajustes, reflete a busca por um sistema robusto e sustentável, que, portanto, é uma conquista histórica e democrática.

Entretanto, o principal fator externo que perturba o ingresso de recursos no sistema de seguridade social (Balera, 2014, p. 46) teve como veículo introdutor a Emenda

Constitucional nº 1 de 1994, que criou o Fundo Social de Emergência (mais tarde transformado em Desvinculação das Receitas da União – DRU), uma significativa parcela das receitas de contribuições sociais vem sendo desvinculada de sua destinação original e direcionada para usos discricionários no orçamento fiscal. A DRU, que atualmente permite a desvinculação de 30% das receitas das contribuições sociais, tem sido prorrogada e expandida ao longo das décadas, transformando-se em um mecanismo que enfraquece o financiamento da seguridade social. Essa prática levanta questionamentos não apenas sobre sua constitucionalidade, mas também sobre sua compatibilidade com os princípios fundamentais da Constituição de 1988 que asseguram os direitos fundamentais. Desse modo, direitos fundamentais pressupõem o procedimento, isto é, quando o Estado mutila receitas por meio de artifícios contábeis, de igual modo retira assim o instrumental necessário para efetivação dos direitos da seguridade social.

Apesar do arcabouço sólido, o custeio da seguridade social enfrenta perturbações que desafiam sua sustentabilidade. A prática de desvinculação de receitas, como a DRU, é uma das mais visíveis, mas outros fatores institucionais e financeiros também contribuem para a complexidade e a precariedade do financiamento. A transformação histórica do sistema previdenciário no Brasil e as mudanças na legislação tributária e previdenciária revelam inconsistências entre a previsão constitucional das contribuições e a prática de alocações de recursos. Essa disparidade compromete a efetiva proteção social e exige uma análise crítica para propor soluções que garantam o equilíbrio entre arrecadação e gasto.

A natureza das contribuições sociais também é tema de debate entre doutrinadores e tribunais. Embora pacificada na jurisprudência que essas contribuições têm caráter tributário, há quem as veja como recursos parafiscais, ou mesmo como exações com finalidades específicas para a seguridade social. Essa divergência gera insegurança sobre o regime jurídico aplicável e questionamentos sobre a forma de destinação dos recursos. A interpretação de que as contribuições sociais constituem um tributo finalístico traz desafios para a estrutura de custeio da seguridade, especialmente em um contexto de desvinculação e flexibilização orçamentária.

A estrutura de financiamento da seguridade social, formada de financiamento da seguridade social, por contribuições previdenciárias, contribuições sociais gerais e parafiscais, refletem a diversidade de fontes que sustentam o sistema. As contribuições previdenciárias, pagas por empregados e empregadores, respondem diretamente pelo custeio das aposentadorias e pensões, enquanto as contribuições sociais gerais, como as que financiam o sistema S, possuem uma função mais ampla e específica para o desenvolvimento profissional e saúde

ocupacional. Essa estrutura de custeio múltiplo visa assegurar a sustentabilidade do sistema, mas enfrenta tensões entre a finalidade específica e o desvio de recursos para usos não previstos constitucionalmente.

Além das questões estruturais, fatores externos ao sistema previdenciário também afetam o financiamento da seguridade social. A pejotização, por exemplo, representa uma prática cada vez mais comum no mercado de trabalho que reduz a arrecadação para seguridade social ao contratar trabalhadores como pessoas jurídicas, em vez de celetistas. Portanto, impactando diretamente a base de contribuintes e reduz a entrada de receitas necessárias para financiar o sistema. Esse fenômeno coloca em risco a sustentabilidade do sistema previdenciário e de assistência social.

Outro desafio relevante é a classificação das verbas trabalhistas entre natureza salarial e indenizatória. Quando verbas salariais são tratadas como indenizatórias em acordos trabalhistas, evita-se a incidência de contribuições previdenciárias. Essa prática, embora comum, prejudica o financiamento da seguridade social, ao reduzir a base de arrecadação do sistema. A aplicação do princípio da primazia da realidade e congruência, que valoriza a essência das relações de trabalho sobre as formalidades contratuais bem como o pedido inicial dos reclamantes, são fundamentais para verificar a validade da classificação dessas verbas que vem sendo rotineiramente utilizada em processos na justiça do trabalho.

Ademais, a recente reforma tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 132 de 2023 promoveu novas alterações ao sistema de financiamento da seguridade social, com a criação da Contribuição Sobre Bens e Serviços (CBS), que na seguridade substitui o PIS e a Cofins. Esse novo tributo tem o objetivo de simplificar a arrecadação e melhorar a transparência dos recursos destinados à seguridade social, mas também traz desafios, especialmente para setores como a previdência complementar, que será impactada por um novo regime de tributação. A introdução do CBS exige um cuidadoso acompanhamento dos desafios sobre o sistema de seguridade, considerando-se as possíveis consequências financeiras e sociais dessa mudança.

De igual modo, o princípio da contrapartida, que exige uma fonte de custeio para cada benefício criado, é um pilar essencial para a sustentabilidade do sistema de seguridade social. Esse princípio, embora previsto na constituição, nem sempre é cumprido em prática, o que gera sobrecarga ao sistema e compromete a estabilidade financeira da seguridade social. O cumprimento do princípio da contrapartida, juntamente com uma fiscalização rigorosa dos deveres instrumentais, é fundamental para os recursos serem aplicados conforme previsto e para a seguridade social continuar a proteger a população de forma eficaz e equilibrada.

Todas essas perturbações ao financiamento da seguridade social se dão em um modelo de mudanças institucionais. As mudanças institucionais no custeio da seguridade social refletem transformações profundas no modo como o sistema é financiado e gerido. A Constituição de 1988, por exemplo, representou uma ruptura institucional significativa ao consolidar a seguridade social como um direito de todos os cidadãos, incluindo saúde, previdência e assistência social em um sistema único e integrado. Com isso, o regime de custeio passou a depender de um modelo tripartite, no qual a União, os empregadores e os empregados contribuem para o financiamento das políticas sociais. Essa mudança de regime trouxe não apenas novos mecanismos de arrecadação, mas também o desafio de garantir que os recursos fossem direcionados conforme previsto, o que exigiu um novo marco normativo para a gestão e aplicação desses fundos.

Portanto, quando se estuda a efetivação dos direitos plasmados no sistema de seguridade social, de igual modo faz-se necessário o debate em torno do discurso de austeridade estatal, bem como das contribuições sociais e sua destinação constitucional que são instrumento para efetividade dos direitos sociais fundamentais.

De igual forma, ao estudar a política de austeridade Estatal passamos pelo Estudo da Retórica, verificando as incoerências quando se trata da efetivação e direitos sociais. Em paralelo, estuda-se o custeio da seguridade social em breve diálogo com o direito tributário no que tange às contribuições para seguridade social.

A primeira incoerência que este estudo aponta compõe a problemática central, assim questiona-se a adequação constitucional da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e sua reiterada renovação por meio de Emendas Constitucionais no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Frisamos que a DRU é uma mudança institucional que causa instabilidade e incoerências no sistema jurídico, é um problema presente que tem influência política, econômica e jurídica. Tendo sido publicada no Diário Oficial da União, em 20 de dezembro de 2024 a Emenda Constitucional número 135 que desvinculou de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativos às contribuições sociais, às contribuições de intervenção no domínio econômico, às taxas, acrescendo aos recursos a serem desvinculados as receitas patrimoniais.

Desde a Emenda Constitucional nº 93, de 2016, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece que, mesmo com a desvinculação de 30% da arrecadação das contribuições sociais, não deve haver prejuízo ao pagamento das despesas relacionadas ao

Regime Geral de Previdência Social. Assim, permanece proibida a desvinculação das contribuições destinadas ao custeio da seguridade social.

Desde a Emenda Constitucional número 93 do ano de 2016, o ADCT prevê a ressalva de que mesmo havendo a desvinculação de 30% (trinta por cento) da arrecadação das contribuições sociais não haveria prejuízo para o pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social. Desse modo, é vedada a desvinculação de contribuições destinadas ao custeio da seguridade social.

Todavia, esse trabalho busca compreender o alcance efetivo desta ressalva, buscando desse modo não se prender à retórica sofisticada, despida dos valores e à lógica exigida pelo texto constitucional. O que se busca é a efetiva implementação dos direitos sociais como vontade do poder constituinte originário que garantiu o instrumental para sua efetivação, ou seja, os recursos que equilibram o plano de custeio para implementação desses direitos.

Assim, questiona-se a conformidade constitucional da Desvinculação das Receitas da União (DRU), mecanismo que tem sido sucessivamente prorrogado por meio de Emendas Constitucionais ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

O problema central deste estudo consiste nas perturbações de entradas de recursos no custeio da seguridade social, aqui entendido como um instrumental necessário para efetivação dos direitos da seguridade social, com isso análise da constitucionalidade da Desvinculação das Receitas da União (DRU) frente à garantia constitucional de efetivação dos direitos fundamentais sociais dá-se principalmente pela sua longevidade e pelo STF ter enfrentado o problema. A questão crucial reside em determinar se a destinação específica das receitas tributárias constitui elemento essencial e indissociável da própria natureza das contribuições especiais, sem o qual estas perdem sua legitimidade constitucional. Neste contexto, emerge o questionamento sobre a compatibilidade constitucional da desvinculação de 30% (trinta por cento) das receitas originalmente destinadas a finalidades específicas, considerando a potencial vulneração do núcleo constitucional que fundamenta a própria instituição dessas contribuições.

Por outro lado, questiona-se se tal percentual poderia ser considerado um imposto residual nos termos do art. 154, inciso I, da Constituição Federal, mesmo sem observar a exigência do art. 212, que determina a aplicação anual de 18% da receita resultante de imposto na manutenção e desenvolvimento do ensino. Esse questionamento se torna ainda mais pertinente diante do histórico das sucessivas DRU, que revelaram uma retração na arrecadação de impostos e a implementação de uma política de desoneração tributária.

Com a edição da Emenda Constitucional número 93 do ano de 2016 consta a ressalva de que mesmo havendo a desvinculação de 30% (trinta por cento) da arrecadação das

contribuições sociais não haveria prejuízo para o pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social, todavia questiona-se o alcance efetivo desta ressalva quanto a implementação dos direitos sociais como vontade do poder constituinte originário?

Portanto, todos esses elementos de perturbação do custeio da seguridade que são introduzidos no sistema jurídico brasileiro por meio de mudanças institucionais no direito positivo, são questões derivam da primeira que reflete sobre a conformidade de bloqueios ao custeio da seguridade social brasileira, prejudicando o instrumental que deriva dos direitos fundamentais.

Os direitos sociais fundamentais à previdência, saúde e assistência social não podem sofrer retrocessos, ao contrário, devem ser gradativamente implementados e jamais suprimidos, em conformidade com o princípio da vedação ao retrocesso. Nesse sentido, o sistema de seguridade social é regido por um conjunto de princípios e regras que têm como objetivo promover a justiça e o bem-estar social. Dessa forma, o estudo aprofundado das normas de seguridade social revela-se de grande importância para a compreensão da efetividade dos direitos sociais.

O art. 6º da Constituição Federal, inserido no capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais, inclui entre os direitos sociais o direito à educação, ao trabalho, à previdência social e à assistência aos desamparados. Da mesma forma, o art. 193, que inaugura o Título VIII, estabelece que a ordem social se fundamenta no primado do trabalho e tem como objetivo o bem-estar e a justiça social.

Portanto, o Estado deve atuar de forma ativa na concretização dos direitos sociais fundamentais, que não podem permanecer apenas como disposições formais em textos legais. É necessário que essas normas sejam traduzidas em ações concretas que impactem positivamente a vida das pessoas. Em outras palavras, os direitos sociais fundamentais dependem da intervenção do Estado para se tornarem efetivos.

No entanto, o Estado, que possui o papel constitucional de garantir esses direitos tem alterado deliberadamente seu orçamento, reduzindo o fluxo de recursos originalmente fixado pelo constituinte. Nesse contexto, a Constituição Federal, em seu art. 194, estabelece que o sistema de seguridade social deve assegurar proteção e garantia em três áreas fundamentais: saúde, previdência e assistência social. Assim, busca-se efetivar direitos que abrangem esses três pilares essenciais.

Posta a questão nestes termos, o estudo a que se propõe é de grande relevância científica, social e econômica com efeitos práticos profundos. Uma vez que não se prende somente a debater um ponto solto das várias questões atinentes à seguridade social brasileira, mas foca em

um ponto nevrálgico que é o custeio, o custeio aqui entendimento como um instrumental pensando pelo constituinte originário para resguardar os direitos fundamentais, especialmente aqui os direitos da seguridade social plasmados na constituição federal brasileira.

Ademais, é da sociedade o dever de financiar a atividade prestacional do Estado para concretização dos direitos sociais fundamentais. Assim, é dever da sociedade fiscalizar a efetiva aplicação de tais recursos, pois de nada adiantará a definição do papel da seguridade social plasmado no texto constitucional sem o controle efetivo dos gastos públicos destinados a este escopo.

Logo, cabe à ciência do direito, ao se debruçar sobre os textos legais e demais normas extraídas da atividade administrativa, oferecer à sociedade os instrumentos de controle. O problema científico exposto na problemática reside em apontar se há constitucionalidade da DRU ante aos direitos sociais fundamentais.

Desse modo, a presente temática está circunscrita ao direito previdenciário que engloba a previdência, saúde e assistência social, sendo um conjunto articulado de legislações e atos normativos que interpretado pela doutrina e sistematizado torna-se uma ciência jurídica, apta a promover efetiva modificação no âmbito social. Assim, delimita-se o tema compreendendo como um sistema de seguridade social com foco no custeio necessário para efetivação dos direitos da seguridade social prescritos e organizado pelos cientistas do direito previdenciário.

Para uma maior delimitação do tema o foco específico é verificar as perturbações de recurso nesse sistema em cotejamento com uma retórica que, ora defende a eficácia dos direitos sociais fundamentais, ora deixa-se dominar por um discurso de austeridade o qual entendemos como coordenado e articulado pelo sistema econômico.

Quais os elementos que perturbam o ingresso de recurso no custeio da seguridade social? De igual modo, por que a robustez do sistema pensada pelo constituinte originário está sendo paulatinamente modificada? Nossa hipótese é que a complexidade das interações entre o sistema econômico e político não tem sido adequadamente enfrentadas pelo sistema jurídico, bem como a retórica sofisticada dos que defendem a implementação dos direitos da seguridade social não se coadunam com estratégias de flexibilização de gastos em uma verdadeira especulação com os recursos necessários a implementação dos direitos sociais.

Neste diapasão, o objetivo geral deste trabalho analisar os principais elementos que perturbam a entrada de recursos para o custeio da seguridade social em cotejamento com análise da retórica de austeridade estatal ante as interações complexas entre o sistema econômico, político e jurídico.

Para chegar ao objetivo geral é preciso passar por objetivos específicos que são distribuídos em três pontos principais. O primeiro objetivo específico é realizar uma análise sistêmica da seguridade social, de modo a investigar as interações entre os sistemas jurídico, político e econômico, para compreender como essas interações influenciam a aplicação e eficácia das normas constitucionais relacionadas à seguridade social, de modo a avaliar o impacto das pressões externas e internas nos direitos fundamentais previsto no texto constitucional, com enfoque na redução da complexidade e na concretização dos direitos sociais.

O segundo objetivo específico é analisar as mudanças institucionais no custeio da seguridade social, de modo a verificar o histórico e evolução das fontes de financiamento da seguridade social, destacando as contribuições sociais e sua natureza jurídica. Por fim, analisar os efeitos das mudanças institucionais no sistema da seguridade social, com foco nas contribuições e na dinâmica entre direito tributário e previdenciário, buscando identificar as incoerências e lacunas no financiamento do sistema.

O terceiro objetivo específico é avaliar a Desvinculação das Receitas da União (DRU) sob os aspectos constitucional, jurídico e orçamentário. Assim, busca-se identificar os impactos da DRU no financiamento da seguridade social e na garantia dos direitos sociais fundamentais.

O método utilizado será o hipotético-dedutivo, fundamentando-se na premissa de que as interações complexas entre os sistemas econômico e político não têm sido devidamente tratadas pelo sistema jurídico. Além disso, considera-se que o discurso sofisticado daqueles que defendem a efetivação dos direitos da seguridade social contrasta com as estratégias de flexibilização de despesas, configurando uma especulação acerca dos recursos indispensáveis à concretização desses direitos.

O método hipotético-dedutivo que será útil na pesquisa, na medida em que a hipótese aqui será testada por meio de amostra das mudanças institucionais ocorridas no bojo da legislação bem como os seus reflexos na efetivação dos direitos da seguridade social, de igual modo analisando as normas proferidas pelo sistema jurídico através de decisões judiciais que não enfrentaram adequadamente elementos de perturbação do custeio da seguridade social, como a análise jurisprudencial focada na DRU.

Assim, este trabalho vale-se do método dedutivo com finalidade exploratória do conjunto de normas jurídicas (direito positivo), especificamente as normas constitucionais relacionadas a Ordem Social, financiamento do sistema de seguridade social, orçamento da seguridade social e desvinculação das contribuições sociais, em uma revisão sistêmica por meio de pesquisa bibliográfica.

A presente pesquisa pretende utilizar o método sociojurídico crítico, na medida em que analisa de forma crítica o fenômeno da perturbação de entrada de recursos no custeio da seguridade social em cotejamento com as mudanças institucionais e jurisprudenciais que validam tais perturbações.

A metodologia empregada é a descrição do fenômeno jurídico, de modo a entender como equilibrar a efetivação dos direitos fundamentais sociais ante a desvinculação das receitas das contribuições sociais e seus reflexos no orçamento da seguridade social e demais direitos delineados na Ordem Social do texto constitucional.

Ademais, o trabalho que foi construído usando o método analítico e como objeto o conjunto de normas jurídicas (direito positivo), especificamente as normas constitucionais relacionadas a Ordem Social, financiamento do sistema de seguridade social, orçamento da seguridade social e desvinculação das contribuições sociais, de modo a “analisar conceitos jurídicos específicos em diferentes Sistemas Jurídicos e verificar as semelhanças e diferenças entre eles” (Paula; Paiva, 2022, p. 145).

O estudo que se delineia tem como suporte a pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, assim, inicia pela análise da legislação. No que tange a pesquisa jurisprudencial serão usadas as palavras-chave: efetivação dos direitos sociais, contribuições sociais, desvinculação das receitas da união (DRU). O recorte temporal foi desde a edição da EC 1 de 1994 que instituiu o Fundo de Emergência Social até a Emenda Constitucional nº 135 que estendeu a DRU da União Federal até 31 de dezembro de 2032.

O corte metodológico aplicado será sobre a efetividade dos direitos sociais no que tange ao instrumental garantido pelo constituinte originário para efetivar os direitos da seguridade social positivados. Neste ponto, o objeto de estudo será sobre as normas constitucionais pertinentes às contribuições destinadas ao financiamento das políticas públicas de implementação da ordem social.

Portanto, usa-se aqui pesquisa qualitativa, na medida em que visa descrever situações sociais, o método de coleta dos documentos (legislação, jurisprudência, doutrina) e interpretação por meio de sua análise.

O primeiro capítulo explora, sob a ótica da teoria dos sistemas, as interações entre o texto constitucional e sua aplicação prática, destacando como os sistemas jurídico, político e econômico se influenciam mutuamente. A partir dessa abordagem, analisa-se a efetividade dos direitos sociais e o impacto da retórica de austeridade na concretização dessas normas constitucionais. Além disso, examina-se como modificações normativas e legislativas, exemplificadas pela categorização do seguro-desemprego, podem comprometer o

financiamento adequado da seguridade social, agravando desigualdades e desviando recursos essenciais para a implementação de políticas públicas.

No segundo capítulo, o foco recai sobre o custeio da seguridade social, analisando as transformações históricas e institucionais no custeio da seguridade social brasileira, com destaque para as contribuições sociais e sua natureza jurídico como tributos fundamentais ao financiamento do sistema. São examinadas as alterações na destinação de recursos, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cuja finalidade original de proteção social foi progressivamente redirecionada para o financiamento de políticas econômicas por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES). Além disso, aborda-se o impacto de medidas como a desoneração da folha de pagamento, que compromete a arrecadação destinada à seguridade social, e a relevância do Sistema S, que por receber recursos compulsoriamente como se tributo fossem, deveria ser incorporado à seguridade social, em que pese de modo mais restrito pratique ações atinentes a assistência social. Por fim, avalia-se o impacto de medidas com a desoneração da folha de pagamentos, que fragilizam a arrecadação e impõe desafios à sustentabilidade da seguridade social.

No terceiro capítulo, no terceiro capítulo examina-se os impactos da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e sua constitucionalidade, abordando como esse mecanismo afeta o financiamento da seguridade social e contribui para o retrocesso dos direitos sociais fundamentais. A análise considera a retórica de políticas públicas voltadas à saúde, previdência e assistência social. Adicionalmente, são discutidos os desafios jurídicos e orçamentários na efetivação desses direitos, explorando os limites da atuação do Poder Judiciário no Estado democrático de Direito e a relação entre decisões judiciais e o orçamento público. Por fim, investiga-se casos concretos, como os Temas 277 e 689 do Supremo Tribunal Federal, para avaliar a compatibilidade das decisões sobre a DRU com os princípios constitucionais de justiça social e vedação ao retrocesso.

2 ANÁLISE SISTÊMICA DA SEGURIDADE SOCIAL

A incidência das normas constitucionais é um fenômeno complexo que não pode ser limitado a um único aspecto, sob o risco de gerar conclusões equivocadas. É necessário, portanto, avançar na abordagem, pois restringir o presente objeto de estudo a apenas uma perspectiva metodológica seria desconsiderar todo o referencial teórico que é essencial para as análises que pretendemos realizar. Por isso, partimos de uma abordagem sistêmica, orientada pela teoria dos sistemas. Desse modo, a partir de uma visão sociológica, faremos distinções e considerações que nos permitem sistematizar de forma mais precisa os estudos aqui propostos.

A grande contribuição da teoria dos sistemas sociais foi apontar para o fato de que a complexidade da sociedade moderna torna infrutífero qualquer modelo que pretenda descrever, esclarecer ou justificar a sociedade a partir de um único mecanismo ou aspecto, “seja poder (Foucault), luta de classes (Marx), capital simbólico (Bourdieu) ou agir comunicativo (Habermas). Isso se aplica a tese de que não há um centro da sociedade, um sistema ou mecanismo social a partir do qual todos os outros possam ser compreendidos.” (Moita, p. 149, 2024).

O conceito sistêmico de Luhmann tem como escopo a redução da complexidade do meio. Ao reduzir a complexidade, realiza-se a seleção de um conjunto de respostas para a solução de problemas sociais. Nesse sentido, a teoria dos sistemas se constitui como uma fonte teórica que deve ser examinada atentamente, especialmente em conexão com as correntes mais modernas de intérpretes constitucionais. Niklas Luhmann e sua obra sociológica oferecem uma compreensão do Direito como um processo social de "redução de complexidade" (Bonavides, 2016, p. 494).

De igual modo, é preciso pontuar que nossa compreensão do mundo e da realidade que nos cerca é limitada, daí o perigo de nos apegarmos a um único método ou premissa teórica para análise da problemática aqui proposta. O ser humano, imerso em sua realidade, compreende o mundo que o cerca através da linguagem, entendida aqui como símbolos ou códigos. Por exemplo, os órgãos dos sentidos captam o ambiente externo e enviam essas informações em forma de sensações, que são transformadas em linguagem por nossa consciência (Carvalho, 2019, p. 22).

Assim, os sentidos captam sensações de imagens por meio da luz que ilumina os objetos e é percebida pelos olhos. As ondas sonoras são captadas pelo sistema auditivo, que envia sinais ao cérebro para serem decodificados. Da mesma forma, o tato permite que toquemos e

percebamos a forma dos objetos presentes no mundo. Desde o nascimento, somos confrontados com essa complexidade e, gradualmente, a reduzimos para compreender o ambiente ao nosso redor. Contudo, ao reduzir uma complexidade, nos deparamos com novas camadas de complexidade.

Dessa forma, a pessoa humana procura reduzir as complexidades em seu entorno e, com o uso da linguagem, transforma essa realidade em algo inteligível e compreensível. Assim, o cientista do direito primeiro se depara com o texto legal e desse texto realiza a interpretação da linguagem prescritiva¹ que lhe forma, após isso, por um processo mental realiza-se a interpretação do texto e, portanto, a interpretação da norma jurídica ali posta. Desse modo, ao investigarmos os direitos sociais fundamentais previstos na Constituição, torna-se essencial considerar não apenas o texto em si, mas também a interação entre o sistema jurídico e outros sistemas sociais, como o político e o econômico. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann nos oferece uma lente para entender como essas interações ocorrem, muitas vezes por meio de "irritações" entre os sistemas, que moldam e alteram a normatividade constitucional.

Nesta perspectiva, ao abordarmos a temática dos direitos sociais fundamentais garantidos no texto constitucional, é essencial compreender a constituição não apenas como um ideal, mas como um conjunto de normas criadas para incidir na realidade. O presente estudo busca entender a interação entre o texto constitucional e sua aplicação prática. Nesse contexto, estamos investigando a concretização das normas constitucionais, que, segundo Neves (2011, p. 84), não se confundem com o texto em si. Sob esse ponto de vista, o texto e a realidade constitucionais estão em constante interação, em um processo contínuo de concretização da normatividade ao longo do tempo.

Desse modo, a sociedade é visualizada como um macrossistema que abriga diversos subsistemas, entre eles o sistema do direito positivo, sistema econômico e sistema político que irão interessar a este trabalho. Como Ensina Paulo Bonavides (2016, p. 642), os conceitos

¹ O O sistema jurídico pode ser compreendido como um sistema comunicacional, na medida em que é uma construção humana, articulada por meio da linguagem. O direito não existe naturalmente, como uma lei física presente na natureza; pelo contrário, é um sistema elaborado ao longo da formação de determinadas sociedades ou países, sendo, portanto, um sistema comunicacional. Para que essa comunicação seja eficaz, é essencial compreender a linguagem jurídica e seus aspectos constitutivos. Nesse sentido, Aurora Tomazini de Carvalho (2019, p. 177-178) entende a língua como um sistema de signos, destacando a importância de diferenciar entre língua e fala. Obras como a do linguista Ferdinand de Saussure apontam que a fala é individual, enquanto a língua é uma instituição social. É por meio dessa perspectiva que classificamos e organizamos os objetos ao nosso redor, incluindo os institutos jurídicos. Nesse contexto, será analisada a classificação do seguro-desemprego como um benefício previdenciário, refletindo sobre o custeio desse benefício, que ocorre por meio do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Essa temática será abordada no item 4.5 deste trabalho.

apresentados por Luhmann em sua teoria dos sistemas são muito importantes para compreensão e seleção de respostas aos problemas sociais que sua teoria pretende responder, de modo que as ideias de sistema geral, manejo do sistema e legitimação permite compreender os direitos fundamentais e sua aplicabilidade.

Todavia, é válido ressaltar que a obra de Luhmann possui uma abrangência muito maior do que os apontamentos aqui consignados. A título de exemplo, somente a sua teoria da sociedade é composta por nove volumes: *Sistemas Sociais* (1984), *A Ciência da Sociedade* (1988), *Economia da Sociedade* (1990), *O Direito da Sociedade* (1993), *A Arte da Sociedade* (1995), *A Sociedade da Sociedade* (1997), *A Política da Sociedade* (2000), *A Religião da Sociedade* (2000) e *O Sistema Educacional da Sociedade* (2002). Assim, a teoria da sociedade de Luhmann se divide em nove livros, totalizando 5.080 páginas (Silva, 2016, p. 37-40).

Dentre esses subsistemas, o sistema jurídico que regula a previdência social será abordado especificamente ao objeto de estudo deste trabalho, principalmente no que se refere a questão do custeio. A análise aqui proposta busca demonstrar como o descumprimento das normas constitucionais, especialmente as que tratam da seguridade social, tem gerado desequilíbrios e desigualdades sociais. As modificações legislativas, realizadas por meio de emendas constitucionais, têm alterado significativamente a intenção do constituinte originário, desviando recursos e comprometendo o financiamento adequado da previdência social. Essa interferência legislativa, muitas vezes orientada por pressões econômicas e políticas, enfraquece o código que distingue o sistema jurídico (lícito/ilícito) havendo a predominância do sistema econômico e político sobre este. Assim, não se trata apenas de interpretar o texto normativo, mas de compreender como as normas são aplicadas — ou desrespeitadas — na prática, e os impactos que isso gera na sociedade como um todo.

Portanto, busca-se analisar a relação entre o texto constitucional e sua efetivação prática por meio da normatividade vigente. Nesse sentido, o (des)cumprimento das normas constitucionais adquire destaque, especialmente no que tange à incoerência e à própria constitucionalidade de emendas constitucionais, como as que autorizam sucessivas Desvinculações das Receitas da União, impactando diretamente os direitos sociais nela consagrados. Tal contexto gera consequências que reverberam na ampliação das desigualdades sociais. Sob essa ótica, a análise não se restringe a uma abordagem puramente sintática do texto normativo, mas sim à interação entre sistemas complexos que estruturam a sociedade. Assim, a realidade constitucional é entendida, neste estudo, como um ambiente dinâmico e interdependente, onde as normas dialogam com os contextos sociais que as cercam.

Nesse ambiente, busca-se verificar a inobservância das normas constitucionais, o que

permite compreender o enfraquecimento dos direitos sociais previstos na Constituição, especialmente no que tange aos direitos previdenciários ali consagrados. Nessa direção, a perspectiva sociológica se revela fundamental para observar os fatores que contribuem para a inobservância dessas normas, refletindo, em última análise, no agravamento da desigualdade social.

É válido ressaltar que, o presente estudo afasta-se de questões morais ou de pontos de vista individualizados, reconhecendo que a moral atua como um super código que está presente em todos os sistemas sociais (Luhmann, 2016, p. 104-105). Ainda que seja impossível escapar da moral, não se pode realizar uma análise que se prenda exclusivamente a ela. A moral desempenha um papel de simplificação, de modo similar à função de objetos no mundo material, reduzindo a complexidade da interação social ao restringir as combinações de ações possíveis dentro de um horizonte moral.

A moral estabelece as condições sob as quais as pessoas podem estimar ou desprezar a si mesmas e aos outros. No entanto, ao impor uma "lei ética" ou padrões previsíveis de restrição recíproca, ela também limita as potencialidades de ação que poderiam transcender esses limites. Luhmann (2016, p. 104-105) argumenta que, em sociedades cada vez mais complexas, uma programação global da dimensão social baseada exclusivamente na moral torna-se inadequada, pois exige uma ampliação exagerada da tolerância moral ou a necessidade de desqualificar moralmente aqueles que não se enquadram. Esse processo resulta na pluralização da moral, na qual diversas perspectivas morais coexistem e interagem de maneira conflituosa.

Ainda que a moral não desapareça, sua função no cotidiano, orientando estimas e desprezos, permanece vital. Desse modo, a questão social vai além do que a moral pode abarcar, uma vez que essa dimensão é relativizada. Assim, possibilita-se questionar continuamente as razões pelas quais os indivíduos vivenciam, julgam e agem de determinada forma, além de examinar o impacto dessas ações sobre os demais. O estudo, portanto, adota uma abordagem que reconhece a importância da moral, mas também entende suas limitações no contexto de uma sociedade altamente complexa e plural, onde os sistemas sociais operam de maneira diferenciada, exigindo que o direito, como um sistema autônomo, se relacione com os demais sem se submeter inteiramente a codificações morais.

Dessa forma, a análise aqui proposta se alicerça na perspectiva dos sistemas sociais de Luhmann, compreendendo a moral não como o único critério de avaliação, mas como um entre muitos códigos que afetam as interações sociais. Autores que se valem unicamente do método materialista histórico-dialético, de viés marxista, estariam a realizar uma crítica moralista, pois se valem de uma visão normativa sobre o que é justo e injusto. Todavia, servem como

instrumento para compreensão da problemática dos direitos sociais fundamentais e sua efetivação.²

Esses valores morais, invariavelmente estão no juízo humano, e, dentro das relações sociais. Na constituição da ordem social e sua interação entre a realidade e o texto constitucional há o primado da diferenciação. Pensa-se aqui em construção social e participação comunicativa. Por ser contingente, a desigualdade pode ter implicações variadas, de complexa compreensão.

Portanto, no texto constitucional, podemos falar em um sistema de seguridade social dentro do subsistema social do direito. O texto constitucional contém um conjunto de normas e disposições estabelecidas pelo constituinte originário, que foram posteriormente alvo de mudanças institucionais, verificadas por meio de emendas ao texto constitucional e, igualmente, por influências políticas e econômicas. Nesse contexto, ocorre uma interação entre esses sistemas, o que Luhmann denominava de "irritações", retirando o silêncio e promovendo a comunicação (Silva, 2021, p. 27).

Basicamente, pode-se afirmar que o sistema econômico provoca irritações no sistema político, o qual, em resposta, produz normas que, por sua vez, são incorporadas ao sistema jurídico. Esse processo reflete uma dinâmica de irritações e reações internas em cada sistema, em que um sistema afeta o outro, mantendo-se, porém, autônomo em suas operações. No caso específico da Desvinculação das Receitas da União (DRU), que será analisado no segundo capítulo, observa-se uma clara mobilização do sistema político. Por meio dessa mobilização, o sistema político altera o custeio dos direitos relacionados à seguridade social, buscando maior flexibilidade e liberdade orçamentária para responder a pressões econômicas. Dessa forma, a DRU exemplifica como a interação entre os sistemas, na forma de irritações, resulta em transformações significativas na estrutura financeira e normativa da seguridade social.

O que diferencia o sistema econômico de uma sociedade como um sistema social é a comunicação dinheiro, assim o dinheiro é um meio de comunicação específico que se dá pelo código pagar/não pagar, o trabalho, transferência de bens, será pago ou não. Desse modo, todos os processos econômicos estão relacionados ao dinheiro e se há ou não pagamento, nesse sentido vejamos como Luhman apresenta o sistema econômico:

² João Maurício Adeodato (2012, p. 396), em *Ética e retórica*, apresenta críticas que devem ser consideradas ao estudar a teoria da argumentação jurídica. Sob essa ótica, o intérprete poderá empreender uma leitura moral da constituição juridicizando a própria moral, na perspectiva de Adeodato é uma estratégia dos perdedores que acaba propiciando constantes crises ao direito positivo, uma vez que o direito positivo já representa a própria moral dos grupos “vencedores”, ou seja, daqueles que tiveram força política para criar leis. Destarte, o direito necessariamente tem conteúdo moral, assim, uma concepção positivista do direito admite que o direito tem aspecto moral dos grupos vencedores que tiveram a força política de criar suas normas.

En el contexto de una teoría que describe los sistemas sociales en general y los sistemas de la sociedad en particular como sistemas que reproducen comunicación, **el dinero debe ser tratado, en principio y ante todo, como medio de comunicación.** Esto no excluye considerar al dinero también en el sentido clásico como medio de intercambio, pues el uso del dinero en el intercambio es ciertamente una forma de comunicación y es posible solo como comunicación. La teoría del intercambio comienza, sin embargo, con una reducción del campo visual en tanto fija mirada en los participantes del intercambio y ve la función del dinero en una ampliación temporal, factual y social de las posibilidades de intercambio, o al revés, un ahorro de los costos de transacción. Por medio de la aceptación de dinero se pueden intercambiar posibilidades de intercambio, posponer decisiones de intercambio, asociar partners de intercambio con intereses no complementarios y, gracias a todas estas razones, ampliar considerablemente el tipo de bienes que puede ser intercambiado. Todo lo anterior es algo ya sabido y no será puesto en cuestión aquí. (LUHMANN, 2016, p. 330) (grifo nosso).

Portanto, a questão central é saber que a economia se diferencia pelo dinheiro, e que o dinheiro é um meio de comunicação. Assim, pagar/não pagar é o código do sistema econômico, sendo a economia formada por pagamentos e não pagamentos. Quando estamos falando em direito previdenciário, estamos diretamente falando de um pagamento em dinheiro, e essa é a grande questão. A depender do sistema previdenciário em vigor, seja de capitalização ou repartição, é que observamos como a administração do dinheiro e sua influência na poupança e no desenvolvimento econômico da população reverberam no sistema previdenciário escolhido. Ademais, ao tratar de perturbações ao custeio da seguridade, estamos falando da retirada de dinheiro que mantém esse sistema. O dinheiro é, simultaneamente, o problema e a solução do direito previdenciário.

2.1 A ordem social constitucional e sua efetivação

Introduzindo a ideia de sistema, é preciso ponderar que o direito pode ser compreendido como uma construção humana, composta por normas que, ao mesmo tempo, introduzem e excluem outras normas dentro do sistema jurídico (Carvalho, 2018, p. 149). Ademais, o sistema jurídico é uno e suas partes se inter-relacionam, de modo que não se pode isolar os ramos do direito de forma estática. Por exemplo, uma questão jurídica ligada à seguridade social está necessariamente conectada a aspectos tributários e financeiros, pois as normas que regulam as contribuições sociais são fundamentais para o financiamento da seguridade social. Além disso, há uma previsão orçamentária específica para a seguridade social (Simões, 2013, p. 39).

Desta forma, busca-se estabelecer a relação entre as normas constitucionais da Ordem Social e as normas tributárias e financeiras extraídas da Constituição. Além disso, o sistema do direito positivo não é plenamente coerente, uma vez que apresenta lacunas e contradições. O

direito positivo, por sua vez, influencia o sistema da ciência do direito e é por ele influenciado. As modificações legislativas no direito objetivo condicionam o sistema da ciência do direito, o que, em um movimento dialético, afeta também a aplicação do direito positivo (Araújo Neto, 2020, p. 5).

Entretanto, o sistema da Ciência do Direito requer ordenação e coerência entre seus elementos, uma vez que a ciência exige a ausência de contradições. Sobre esse ponto, Tomé (2013, p. 31) afirma que “[...] a coerência entre as unidades afigura-se como requisito essencial, pois toda ciência, enquanto linguagem descritiva, rege-se pela lógica alética, impondo a observância da lei da não-contradição”.

No Capítulo Terceiro, abordaremos a Desvinculação das Receitas da União como um elemento do direito objetivo que, no entanto, perturba o fluxo de recursos na ordem social, especialmente na seguridade social. Esse tema, portanto, merece considerações acerca de sua constitucionalidade e, principalmente, de sua coerência com a ordem social e com a ciência do direito. Como mencionado, essa discussão não é em vão, pois o avanço na ciência do direito pode implicar modificações no sistema do direito positivo e na própria aplicação do direito pelos órgãos competentes.

Neste sentido, avançando na problemática, é preciso ponderar que a compreensão das normas jurídicas prescritas na Ordem Social da Constituição Federal de 1988 deve partir do próprio texto constitucional. O art. 193 da CF/88 estabelece que a base da Ordem Social é o primado do trabalho, tendo como objetivo o bem-estar e a justiça social. No entanto, o parágrafo único do mesmo artigo complementa ao determinar que o "Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação dessas políticas" (Brasil, 1988).

Desse modo, fica claro que o texto constitucional se refere ao Estado democrático de direito, uma vez que a participação da sociedade também deve ser assegurada, na formulação, monitoramento e implementação, e avaliação das políticas públicas. Para que os direitos sociais sejam efetivados, fazem-se necessários recursos financeiros, que são objeto de preocupação pelo poder constituinte originário. Considerando a forma de alocação dos recursos, extrai-se do art. 194 da CF/88 que a seguridade social se bifurca em três ramos: o previdenciário contributivo, assistencial não contributivo e de saúde pública não contributivo. Os ramos não contributivos são financiados com recursos do orçamento em geral, isto é, não é necessário que o contribuinte verta contribuições sociais para a prestação de tais direitos.

Para garantir a eficácia da seguridade social, o constituinte estabeleceu uma divisão clara de responsabilidades entre o Estado e a sociedade. Desse modo, a sociedade, ao contribuir

financeiramente, exerce seu papel fundamental de sustentar um sistema que visa atender às necessidades básicas dos cidadãos e assegurar proteção social a todos, em uma dinâmica de solidariedade e pacto entre as gerações. O Estado, por outro lado, é incumbido de organizar e implementar esse sistema, vertendo recursos de planejamento, neste sentido a doutrina aponta:

O art. 194 da Constituição Federal de 1988 define o papel estrutural da seguridade social ao determinar a parceria entre o poder público e a sociedade. Na prática, essa parceria reserva ao poder público a prerrogativa de estruturar e criar as entidades que viabilizem a garantia dos direitos sociais. À sociedade restou o papel de financiar a seguridade social através de contribuições incidentes sobre a folha de salário, lucro, receita, faturamento, concurso de prognósticos e importação. Sob a designação genérica de seguridade social, o direito previdenciário estuda o inventário de mecanismos de proteção social, dos quais se vale o aparato normativo, a fim de, intervindo modeladoramente no mundo fenomênico, superar certas questões sociais. A seguridade social é um sistema em que o Estado garante a “liberdade da necessidade”. A adoção pura e simples do critério finalístico e da liberação social acarreta uma distorção da real finalidade da Seguridade Social, o sistema trabalha com necessidades previamente selecionadas. Somente para exemplificar a distorção do conceito sem a limitação das necessidades sociais, estariam englobadas dentro da seguridade social, extrapolando os limites do princípio da solidariedade, uma vez que a Seguridade Social é a forma que o Estado tem de assegurar aos cidadãos uma tutela de base que cubra suas necessidades essenciais (Araújo Neto, 2020, p. 37-38).

Desse modo, a seguridade social se fundamenta em uma base solidária, onde o esforço conjunto dos cidadãos, por meio de contribuições, possibilita que o Estado garanta a proteção social mínima. Há de se ressaltar que todos os recursos têm uma única fonte, o povo que sustenta a existência do Estado, porém na previdência social temos contribuições que são destinadas constitucionalmente ao fim do custeio. Esse modelo é estruturado para atender necessidades específicas e previamente selecionadas e evitar distorções no conceito de seguridade, concentrando-se em proteger e promover os direitos fundamentais previstos na Constituição.

2.2 As conquistas sociais e a interação sistêmica entre o econômico e o político

Quando entramos em temas econômicos, principalmente da influência de políticas neoliberais sobre a previdência social brasileira, faz-se necessário examinar o impacto do neoliberalismo sobre os sistemas econômico e político, que, teoricamente, deveriam operar de forma independente. Não obstante, no contexto neoliberal, esses sistemas se tornam progressivamente menos distintos, em um processo que chamamos de "desdiferenciação".

Nesse fenômeno, o sistema econômico começa a influenciar diretamente o sistema político, estabelecendo suas prioridades e demandas como se fossem as próprias necessidades da esfera política. Essa influência, por sua vez, reflete-se na produção do direito, adaptando leis

e regulamentos para favorecer interesses econômicos específicos. Assim, o neoliberalismo promove uma interdependência que permite ao setor econômico moldar decisões e políticas públicas. A visão liberal é de maximizar os lucros, em alguns casos em detrimento de questões sociais e éticas.

Ao observar a dinâmica econômica e política que se reflete na esfera jurídica, especialmente no que tange aos direitos fundamentais sociais, constata-se os efeitos prejudiciais do neoliberalismo sobre esses direitos. Tais violações resultam em uma "inconstitucionalidade material, bastante comum nos países em desenvolvimento [...], onde as estruturas constitucionais, habitualmente instáveis e movediças, são vulneráveis aos reflexos que os fatores econômicos, políticos e financeiros projetam sobre elas" (Bonavides, 2016, p. 633).

Desse modo, o neoliberalismo, compreendido como uma política econômica que repercute na esfera política, atua de forma a enfraquecer o Estado e, por conseguinte, as democracias. Sua influência provoca o retrocesso na efetivação dos direitos fundamentais sociais, particularmente os direitos de segunda geração, como o direito à seguridade social.

Para entender essa complexa relação intersistêmica de coordenação e intervenção entre o sistema político, o sistema econômico e suas repercussões no sistema jurídico, é necessário reconhecer que não se trata apenas de uma relação linear, em que o sistema econômico domina o sistema político, o qual, por sua vez, cria leis que o sistema jurídico deve seguir. Pelo contrário, trata-se de uma relação circular e interdependente, em que o sistema econômico "irrita" o sistema político, levando-o a criar normas que tanto podem ser cumpridas quanto burladas pelo próprio sistema econômico, o que demonstra a constante tensão e negociação entre esses sistemas (Silva, 2021, p. 311).

Essa dinâmica revela que o sistema jurídico não se encontra isolado dos demais sistemas sociais, sendo constantemente influenciado e desafiado pelas interações entre o político e o econômico. Tal processo evidencia a complexidade do cenário jurídico atual, em que a produção normativa é simultaneamente reflexo e fator de tensão frente às pressões do neoliberalismo, que visa minimizar a intervenção estatal e fragilizar os direitos sociais. Assim, compreender essa teia de interações sistêmicas é fundamental para avaliar os desafios enfrentados pela seguridade social em contextos em que o neoliberalismo predomina, gerando um ambiente propício para o enfraquecimento dos direitos fundamentais.

O sistema político é regulador e interventor, operando com a distinção poder/não poder ou governo/oposição quando aplicado ao Estado. Já o sistema econômico opera com a distinção pagar/não pagar ou ter/não ter, e o sistema jurídico, com a distinção lícito/ilícito (Silva, 2021,

p. 310). Há de ressaltar que o Estado, que opera com a distinção governo/oposição, é o planejador das políticas sociais, nos termos do art. 193, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

Ocorre que a distinção do direito se torna fraca perante o sistema político, havendo, assim, uma perda da autonomia do sistema político e, de igual modo, um enfraquecimento do direito perante o econômico e o político. Portanto, há uma falta de autonomia do direito positivo estatal, de modo que existe a “sobreposição de outros códigos de comunicação, especialmente o econômico (ter/não-ter) e do político (poder/não-poder), sobre o código lícito/ilícito, em detrimento da eficiência, funcionalidade e mesmo racionalidade do direito” (Neves, 2011, p. 146).

Desse modo, verifica-se uma subordinação do direito à política, havendo um bloqueio aos direitos sociais plasmados no texto constitucional e, por via de consequência, aos direitos relativos à seguridade social. Nesse sentido, corre-se o grave risco de o texto constitucional passar a ser um instrumento meramente retórico dos poderes constituídos, inteiramente esvaziado perante o sistema político e econômico.

Como dito, o art. 193 da CF/88 prevê que a base da Ordem Social é o primado do trabalho, e seu objetivo é o bem-estar e a justiça social. Ademais, o parágrafo único do mesmo artigo prescreve que o “**Estado** exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da **sociedade** [...]” (grifo nosso) (Brasil, 1988). Ademais, o art. 194 da CF/88 prevê que a seguridade social é organizada por “ações de iniciativa dos **Poderes Públicos** e da **sociedade**”. Portanto, a Constituição deixa claro como se estrutura a seguridade social.

Essa interação entre político e jurídico é evidenciada na análise feita no terceiro capítulo sobre o Tema 277 do Supremo Tribunal Federal (STF), que tratou da constitucionalidade da Desvinculação das Receitas da União (DRU). No julgado, em *obiter dictum*, o Ministro Barroso expressou preocupação e perplexidade quanto à desvinculação e a eficácia dos direitos sociais. Todavia, seu voto é no sentido de que o STF não é o foro adequado para esse debate, dado que a DRU foi instituída por emenda constitucional. Assim, ao examinar o voto sob uma perspectiva sistêmica, conclui-se que o sistema jurídico conteve-se e evitou intervir no sistema político e/ou econômico.

Nesse contexto, a seguridade social enfrenta desafios crescentes, intensificados por reformas e políticas neoliberais que restringem o financiamento e a proteção social. A Constituição de 1988, concebida como uma “Constituição Cidadã”, busca assegurar a participação social na elaboração e implementação de políticas públicas (CF/88, art. 193,

parágrafo único). No entanto, as políticas de austeridade e privatizações promovidas pelo neoliberalismo têm imposto limites significativos à realização desses objetivos.

A concepção de constitucionalização simbólica ajuda a explicar essa dinâmica. Enquanto os direitos sociais fundamentais são proclamados no texto constitucional, sua efetivação prática é frequentemente limitada. Isso cria um paradoxo: a Constituição serve tanto como um instrumento de mobilização social quanto como uma barreira estrutural às mudanças, devido à sua subordinação aos interesses econômicos dominantes. Conforme Neves (2011, p. 188-189), a constitucionalização simbólica não implica mera retórica, mas abre espaço para movimentos sociais e organizações pressionarem pela ampliação da cidadania e pela concretização dos valores constitucionais.

Ademais, é preciso refletir sobre o desenho constitucional do Estado competente para planejar e executar as políticas sociais, faz-se necessário distinguir entre os vários pontos de vista presentes na doutrina, que incluem concepções sociológicas, políticas e privadas, além dos elementos que compõem o Estado. Portanto, o Estado pode ser visto sob o aspecto sociológico, em que temos um território com um poder originário de comando. Sob a perspectiva política, temos a ação e a coerção como elementos de ligação entre o grupo espalhado em um território. Nos estudos constitucionais, o Estado é uma pessoa jurídica dotada de soberania (Meireles, 2020, p. 56-57).

Portanto, o delineamento do Estado implica o conhecimento prévio sobre o aspecto sociológico relacionado ao poder coercitivo estatal, esse poder de mando originário implica em formar a vontade do Estado. Na perspectiva política, há cidadãos escolhidos que terão poder de mando dentro da comunidade. No que tange ao aspecto constitucional, a forma jurídica do Estado e a soberania são os pontos definidores do Estado constitucional.

O povo, o território e a soberania compõem o conceito estatal. Dentro da estrutura desse Estado, os três poderes se relacionam em pesos e contrapesos, de modo que ora o Legislativo terá que exercer funções administrativas, como também o Poder Judiciário, ou mesmo o Executivo, que irá firmar normas administrativas que devem ser obedecidas pelos administrados.

Outrossim, o conceito de Estado não é algo estanque e acabado. Há uma série de elementos que caracterizam o Estado e esses elementos estão ora isolados, como noções sociológicas ou políticas, ora entrelaçados quando se abre o debate sobre a efetivação de políticas públicas e qual o conceito constitucional de estado que tem o dever de efetivar tais políticas.

Portanto, o conceito de Estado já denota elementos de instabilidade e não harmonização

do conceito jurídico estatal. Estado é algo estanque que irá concretizar as políticas e ações que determinado regime jurídico impõe, este Estado é o Estado de Direito, submetido à lei e à ordem jurídica. Transparece uma paz estatal, de modo que há segurança jurídica e forte normativa da ação do Estado.

Diante de algumas pontas soltas, a doutrina moderna começa a refletir sobre os elementos que compõem o Estado, especialmente considerando as mudanças recentes na ação estatal. Os limites da atuação do Estado são relevantes para entender qual é o Estado que exercerá a função de planejamento das políticas sociais, conforme estabelece o texto constitucional (CF/88, art. 193, parágrafo único).

A Constituição de 1988, uma constituição madura, com seus 36 anos comemorados em 5 de outubro de 2024, testemunhou mudanças significativas no cenário internacional, especialmente no que se refere à globalização e ao neoliberalismo. Nesse contexto, as normas programáticas da Constituição, que preveem direitos sociais, foram imersas em uma perspectiva de austeridade fiscal, resultado do projeto neoliberal que, gradualmente, foi sendo implantado após sua promulgação, por meio de reformas e emendas constitucionais.

Essa perspectiva global implica em reformas administrativas e, consequentemente, na própria reformulação do papel do Estado. Desse modo, surge uma nova política de governança, que repercute diretamente na atuação estatal para a concretização dessas diretrizes. A administração pública, em seu sentido objetivo, passa, então, a direcionar a ação dos órgãos estatais, que serão responsáveis por materializar essas políticas.

Portanto, a Constituição Federal de 1988 é atualizada por uma ótica neoliberal, de modo que para o mercado funcione adequadamente, é necessário implantar uma política de austeridade que implica na ação de “reduzir os impostos, diminuir o gasto público, privatizar empresas públicas, restringir a proteção social, privilegiar soluções individuais (como apregoa o discurso do empreendedorismo) e desregular os mercados e o mundo do trabalho” (Pessoa, 2020, p. 64).

Com a financeirização da economia, o discurso neoliberal de desregulamentação implicava um elevado engajamento político estatal para criar os meios necessários à implementação de um novo movimento econômico, caracterizado por novas tecnologias e pela imediatividade dos meios de comunicação, de modo que todos os mercados estavam conectados. Essa conexão apresenta dois aspectos que merecem ser destacados. Um aspecto positivo é que, à medida que a circulação de riqueza aumentava, haveria uma maior participação social nas transações econômicas e oportunidades de negócios. Todavia, o aspecto negativo reside nas cíclicas crises que caracterizam o capitalismo, de modo que os efeitos negativos do

mercado globalizado poderiam implicar prejuízos a um maior número de pessoas.

Esse novo cenário é refletido em reformas administrativas que passam a condicionar a atuação do Estado, assim, busca-se a governança, boas práticas, boa administração etc. A título de exemplo, com a emenda constitucional número 19/98, a Constituição passa a contar com um novo princípio, a eficiência. Por este princípio, busca-se materializar uma administração que apresente resultados; o que Mello (2013, p. 125) chama de princípio da boa administração.

De fato, alguns organismos internacionais passam a debater o papel do Estado, transformando-se em verdadeiros fiscais do regime de austeridade impostos pelos interesses econômicos globais. Assim, o Estado deixa de ocupar o protagonismo que tinha em prestar serviços sociais e passa a regular a economia nos termos de interesses externos. Podemos chamar isso de Estado regulador, que implicou em políticas de privatização: muitos serviços públicos que antes eram prestados pelo Estado, passam a ser privatizados ou delegados à iniciativa privada.

Nesse sentido, a ótica neoliberal adentra no Estado brasileiro promovendo uma política de austeridade seletiva. Seletiva na medida em que para os que estão mais sujeitos às crises cíclicas advindas pelo capitalismo são os que mais sofrem com as políticas de austeridade, já os que estão no topo da cadeia econômica são os que têm maior lucro. É uma experiência que não mantém “as condições de temperatura e pressão”, todos devem apertar os cintos, porém as calças de alguns são mais largas, e as de outros mais apertadas.

Portanto, a crítica que se faz é exatamente sobre os efeitos desta austeridade: quem ganha com ela? Os que defendem o livre mercado e não a atuação estatal pode ser facilmente exposta. Joseph Stiglitz, economista laureado com o Prêmio Nobel, refutando argumentos de correntes não intervencionistas, especialmente a escola de Chicago representada por Friedman, que ao analisar argumentos neoliberais percebe graves incoerências, na medida em que “temos uma economia de aluguel que busca qualquer lucro possível; não é uma economia competitiva, é uma economia de monopólios de mercado, ou seja, age contra a livre concorrência” (Carvalho; Pessoa; Araújo Neto, 2024, p. 1774).

Pelo exposto, as grandes empresas que concentram o capital econômico mundial não querem a livre concorrência e o livre mercado, na verdade querem monopolizar parcela do mercado. Tal política monopolística é realizada na forma jurídica garantida pelos Estados e submetidos às políticas neoliberais. É nos monopólios que haverá os grandes e verdadeiros lucros e não na livre concorrência que não é defendida na prática pelo capital global.

Nesse contexto de interações sistêmicas, o direito previdenciário surge como uma área particularmente vulnerável às influências econômicas e políticas. O neoliberalismo, ao impactar

o financiamento e a organização dos sistemas de seguridade social, intensifica o debate sobre a sustentabilidade desses sistemas diante de desafios demográficos, como o aumento da expectativa de vida combinado à redução das taxas de natalidade. Esse fenômeno gera desequilíbrios nos sistemas previdenciários em muitos países, especialmente no modelo de repartição, no qual os trabalhadores contribuem para um sistema que transfere diretamente os recursos para os pensionistas, sem a formação de poupança. Nesse modelo, há apenas a promessa de que, no futuro, os trabalhadores de hoje também receberão recursos das gerações seguintes. Por outro lado, no modelo de capitalização, as contribuições são convertidas em investimentos, desempenhando um duplo papel: o de fundo de investimentos e o de seguradora, garantindo um fluxo constante de rendimentos independentemente da longevidade do pensionista. (Rahal, 2021, p. 11).

Nesse cenário, a luta pela seguridade social exige uma análise crítica das interações sistêmicas que moldam sua implementação. Apesar das limitações, a Constituição permanece um elemento de resistência e de esperança, fornecendo os fundamentos para a criação de uma esfera pública democrática que permita a defesa e o avanço dos direitos sociais.

2.3 Fordismo, Neoliberalismo e a Reconfiguração da Proteção Social

No contexto do Estado de bem-estar social, surge a questão da lealdade das massas. As massas trabalhadoras, ao terem acesso a uma maior prestação do Estado, tendem a demonstrar lealdade a este modelo estatal, uma vez que são beneficiárias de uma série de serviços que lhes são destinados por prestação estatal. Dessa forma, as lutas dos movimentos classistas não visam a constituição de uma nova ordem, mas sim uma maior participação de cada grupo ou classe trabalhadora nos serviços do Estado.

Na Alemanha dos anos setenta, houve um debate relativo ao Estado de bem-estar e à lealdade das massas. “Luhmann ponderava que a ampliação das prestações do Estado de bem-estar não asseguraria atitudes permanentes de “gratidão” e “lealdade” política, considerando a constante mudança de motivações dos indivíduos em face do acesso aos diversos sistemas funcionais da respectiva sociedade” (Neves, 2011, p. 122).

Portanto, por mais que o Estado de bem-estar fornecesse às massas um leque cada vez maior de serviços haveria sempre as consequências do efeito reverso que ocorre nas massas, qual seja, a maior exigência por mais e melhores serviços dos que os serviços que foram prestados.

De fato, o Estado de bem-estar social acaba se esvaziando, cedendo espaço para a ação

privada daqueles que buscam se proteger de riscos ou contingências sociais. Por exemplo, quando o Welfare State, uma política econômica que coloca o Estado como promotor da proteção social ao organizar a economia, perde sua sustentabilidade, o indivíduo passa a gerenciar seus próprios riscos. Nesse contexto, surgem diversas iniciativas privadas que buscam financeirizar essa proteção, como é o caso da previdência complementar. Atualmente, essa modalidade deve "garantir um melhor bem-estar para o segurado, e não substituir as garantias previdenciárias oferecidas pelo Estado" (Araújo Neto, 2020, p. 11).

Porém, é preciso que tenhamos uma compreensão mais ampla de Estado, por exemplo, na Alemanha, como aponta Joachim Hisch (2010, p. 9), as igrejas não pertencem ao Estado, todavia, possuem estatuto de entidade de direito público, recolhendo impostos com a ajuda de órgãos financeiros estatais. O que se verifique um alargamento da concepção de Estado até aqui abordada.

O caso das igrejas alemãs é um exemplo peculiar, especialmente quando comparado à realidade brasileira. Entretanto, ao analisarmos os Serviços Sociais Autônomos, que terá análise mais profunda no capítulo seguinte, veremos que esses sistemas recolhem contribuições instituídas pela União e destinadas a esses serviços sociais. Tais sistemas não pertencem a seguridade social, oferecem serviços a categorias restritas, porém também recebem seus recursos por meio do sistema tributário nacional em contribuições compulsórias ao seu custeio, em alguns casos podendo cobrar diretamente e executar contribuições não pagas judicialmente. O art. 240 da CF/88 dispõe que "[...] ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregados sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical" (Brasil, 2018).

De igual modo, é preciso ponderar que ao falarmos em Estado planejador de políticas públicas no Brasil devemos ter uma perspectiva abrangente. Tal assertiva pode ser comprovada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente relativas ao tema nº 698, em que o Estado está fragmentado em diversos elementos de poder que conflitam entre si, espalhados na sociedade civil organizada, organizações sociais que presentemente podem até gestar hospitais públicos.

Portanto, fica claro que, embora o Estado seja muitas vezes visto como um ente isolado e singular, ele é, na verdade, um complexo emaranhado de interesses, composto por diversos grupos de poder que influenciam suas ações. Dessa forma, os interesses de grupos financeiros têm impacto direto na atuação estatal. Ou seja, o sistema econômico e político invade a esfera pública para implementar seus interesses.

Isso é evidente na formação do Estado de bem-estar social e na previdência estatal. Durante a era fordista(liberalismo), havia confiança na previdência social estatal, mas na era pós-fordista(neoliberalismo) houve uma redução desse modelo. A era fordista é caracterizada pelo Estado de bem-estar social e pela acumulação econômica. Com a queda nos lucros, o mercado se reorganizou, resultando na nova ordem pós-fordista, na qual “quebrou-se a estreita relação entre consumo de massa, Estado de bem-estar e acumulação que havia caracterizado a 'era dourada' do fordismo" (Hirsch, 2010, p. 151).

Sobre a perspectiva da Teoria Materialista do Estado de Joachim Hirsch (2010, p. 55), à medida que os interesses econômicos dominantes mudam, o regime jurídico e a realidade em vigor também se alteram, de modo que o Estado, quando não é mais interessante ao sistema capitalista, pode ser reestruturado para um modelo neoliberal. Nesse contexto, Hirsch afirma que “a crise do fordismo foi apenas a forma histórica específica na qual se expressou essa lei geral. Isso significa que uma ‘solução’ para a crise do fordismo [...] teve que consistir em uma reorganização estrutural das condições de valorização do capital” (Hirsch, 2010, p. 151).

Desse modo, ora é útil aos núcleos financeiros globais o Estado de bem-estar, pois irá permitir o consumo em massa e a acumulação, como na era fordista que tinha no carro o grande bem de consumo em massa, desejado por todos os indivíduos como status ou instrumento de trabalho. Ora, no pós-fordismo haverá o interesse por uma política de austeridade fiscal, controle de gastos.

Assim, o Estado de bem-estar que era protagonista da implementação de políticas públicas deve se retrair e deixar o espaço livre para a atuação privada. Esse espaço implica em segurança jurídica e não intervenção, assim haveria liberdade e livre concorrência, algo que na prática era, na verdade, a garantia para atuação monopolística dos grandes núcleos de poder econômicos globais.

Sobre os núcleos de poder que compõem o Estado, percebe-se que também servem a estratégia de núcleos financeiros globais. Assim, o Estado não é algo estanque, mas o implementador de uma ação, essa ação não necessariamente é a Constituição, que como demonstrado, pode ser reformada ao longo do tempo para garantir interesses de grupos com maior influência e poder, essa ação é garantir o espaço de dominação por grupos financeiros globais.

No século XIX, Ferdinand Lassalle já havia declarado, Essência da Constituição, que em um país temos duas constituições, sendo uma a “Constituição real e efetiva, integralizada pelos fatores reais de poder que regem a sociedade, e essa outra Constituição escrita, à qual, para distingui-la da primeira, vamos denominar folha de papel” (Lassalle, 2015, p. 30).

Desse modo, instaurou-se o Estado de bem-estar social em que se via a organização dos movimentos trabalhistas por meio da força sindical como estabilizador desse estado. Nesta toada, verifica-se a introdução da previdência social estatal no que se denomina modo de regulação fordista

A Constituição Brasileira, em seu aspecto social, é um elemento estabilizador das relações de poder, e sua programaticidade é absorvida pelo estado social. Entretanto, é clarividente situações de conflitos, principalmente com governos que possuem um viés liberal e servil a interesses do capital internacional.

Desse modo, as instituições brasileiras, moldadas no contexto da Constituição Cidadã de 1988, tendem a ser um obstáculo para avanços neoliberais, mas também servem como a estrutura jurídica adequada para o capital global prosperar. Nessa dualidade, percebe-se a contradição entre os diferentes fatores de poder que compõem o Estado democrático de direito no Brasil. A Constituição, por um lado, funciona como um símbolo que mantém a lealdade das massas e, ao mesmo tempo, como uma lei positiva que permite aos movimentos sociais buscar sua efetivação.

A partir de uma visão crítica sobre o Estado e sua formação, mesmo em obras de autores que empregam o método do materialismo histórico-dialético, é possível ampliar a perspectiva de investigação da problemática em questão, evitando restringi-la. Embora haja um caráter moral no debate entre autores marxistas, suas críticas são fundamentais para fomentar a reflexão.

Verifica-se, portanto, que diversos núcleos de interesse exercem influência nas decisões do Estado. O presente estudo propõe-se a examinar a constituição do estado de bem-estar social, com o intuito de compreender os caminhos e as influências dos variados fatores de poder que, em um contínuo fluxo de conflitos e cooperação de interesses, configuram a atuação estatal.

Dessa forma, há autores que escolhem um método específico para analisar as problemáticas que lhes são apresentadas. Um exemplo é o coreano Byung-Chul Han, que ao refletir sobre o Estado Democrático de Direito, observa que, embora a doutrina aponte a necessidade de implementação de políticas prioritárias previstas na Constituição, como saúde e educação, o Estado frequentemente as negligencia em função de um discurso de austeridade. Nesse sentido, Han pontua:

O capitalismo da informação se apropria das técnicas de poder neoliberais. Em oposição às técnicas do poder do regime disciplinar, não trabalham com coação e interdições, mas com estímulos positivos. Exploram a liberdade, em vez de a reprimir. Conduzem nossa vontade a âmbitos inconscientes, em vez de romper com ela com violência. O poder disciplinar repressivo dá lugar a um poder smart, que não dá

ordens, mas sussurra, que não comanda, mas que nudge, quer dizer, que dá um toque com meios sutis para controlar o comportamento. Vigiar e punir, as características do regime disciplinar de Foucault, dão lugar a motivar e otimizar. No regime de informação neoliberal, a dominação se dá como liberdade, comunicação e Community, comunidade (Han, 2022, n.p).

O autor supracitado utiliza conceitos relacionados ao poder, como os discutidos por Foucault, assim como elementos do materialismo histórico-dialético. No entanto, também é influenciado por Habermas e sua teoria do agir comunicativo, não se limitando apenas aos métodos mencionados. Dessa forma, ele avança em uma abordagem contemporânea sobre os problemas que afligem a humanidade atualmente. O autor demonstra como a modernidade e as tecnologias estão a serviço do capitalismo moderno, no qual a liberdade é manipulada por meio de toques sutis que orientam os comportamentos das massas.

Neste sentido, é preciso também considerar que o direito molda a realidade ao seu redor. Mesmo que o código jurídico (lícito/ilícito) seja distinto da economia e da política, a criação da norma, desde sua promulgação pelo poder legislativo até sua aplicação pela autoridade competente, ou seja, o poder judiciário condiciona a realidade. A decisão emitida pela autoridade competente deve ser cumprida por todos, garantindo, assim, o funcionamento do Estado Constitucional de Direito.

Por fim, considerando-se a realidade política vigente a concepção de Estado planejador de políticas públicas irá variar. De igual modo, a produção legislativa advinda do sistema político, o que reflete diretamente no sistema jurídico. Como aponta Paulo Bonavides (2016, p. 236), o Estado liberal irá se concretizar nos textos constitucionais, no sentido de assegurar direitos individuais, assim, em meio aos conflitos ideológicos, os textos constitucionais passam a ser compostos por fórmulas programáticas, como se verifica no caso da Constituição de Weimar.

Segundo Bonavides (2016, p. 236-237), ao dispor sobre o conceito jurídico de constituição, que foi moldado pelas constituições liberais do século XIX e que não foi suficiente para atender às novas demandas sociais e econômicas que passaram a integrar os textos constitucionais de viés social a partir do século XX. Haveria uma suposta estabilidade alcançada pelas constituições do liberalismo que estabeleceram um Estado de Direito baseado em normas jurídicas.

A estabilidade advinda das conquistas liberais foi abalada pelas exigências sociais e econômicas que emergiram com o tempo, evidenciando a fragilidade dos resultados obtidos até então. As antigas constituições, consideradas ultrapassadas por não responderem os novos anseios sociais, deram espaço para um novo cenário jurídico, em que os princípios modernos buscavam

formar um novo direito. Nesse interstício verifica-se uma transição marcada pelo início da programaticidade jurídica das constituições, tal característica permanece até os dias atuais e que, devendo ser "jurídica" e não apenas "programática", ou seja, com plena aplicabilidade.

Portanto, a programaticidade busca sua positividade, isto é, as normas programáticas de diretrizes sociais devem ser trabalhadas pelos juristas no sentido de dar efetividade e plena eficácia ao texto constitucional. A ordem constitucional pode e deve moldar a realidade, e mesmo sujeito a ações externas amplamente servis a núcleos financeiros e grupos de poder privado, é preciso que a Constituição Federal seja respeitada.

Nesse sentido, o Estado executor das políticas públicas é o Estado democrático de direito, uma vez que o texto constitucional assegura a participação da sociedade nos processos de elaboração, avaliação e gestão das políticas públicas (Art. 193, parágrafo único, CF/88). Portanto, o Estado democrático que executa as políticas públicas tem no direito positivo o sustentáculo para o domínio e via de consequência efetivação das políticas públicas garantidas no ordenamento jurídico.

A retórica em torno de aspectos econômicos reverbera em aspectos previdenciários, na medida em que se incorpora ao debate jurídico defesas de um sistema previdenciário sem déficits e capaz de sanar os problemas securitários da população. Assim, é comum haver o cotejamento entre o sistema de capitalização chileno e o sistema de repartição brasileiro, vejamos:

Conclui-se que longe de ter resolvido toda a problemática previdenciária, o Chile permitiu uma redução do ônus que o sistema apresenta ao setor público, com contribuições menores, reduzindo os níveis de desvio e de corrupção e tornando mais eficiente o atendimento e a geração dos recursos. Sob essa perspectiva a experiência chilena pode contribuir com o Brasil, para a melhoria do seu sistema. “Todavia, o Chile está ainda muito longe de ter encontrado a solução para a problemática, tendo agora que aperfeiçoar o sistema privado de gestão destes recursos, que segundo estudos efetuados pelas entidades responsáveis pela fiscalização do sistema, os resultados apurados são reduzidos substancialmente em função da taxa das administradoras sobre as contribuições e ganhos obtidos.” (Munhós, 2007, p. 176-177).

Portando, os que defendem o sistema de capitalização chileno como exemplo a ser seguido pelo Brasil apontam que no modelo Chileno há uma redução do ônus ao setor público, com diminuição de desvios e maior transparência a gestão dos fundos. Entretanto, reconhece-se que o sistema chileno sofre com baixa rentabilidade principalmente acrescida das altas taxas de administradoras privadas, de modo que o valor pago nem sempre é suficiente para garantir o bem-estar dos aposentados.

Porém, pouco se vê no debate sobre a seguridade reflexões sobre a perturbação da entrada de recursos para custeio do sistema previdenciário brasileiro, bem como do mal uso do dinheiro que deveria alimentar tal sistema.

2.4 O Direito como Sistema Imunológico

Segundo a Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann o direito possui um nexos com o sistema imunológico na medida em que é formado em meio a antecipação de conflitos. Assim, o direito possui como código o par legal/ilegal.

Desse modo, dentro do sistema de direito positivo ou há licitude ou ilicitude, portanto, podemos imaginar o sistema de direito positivo isolado do sistema social, e evidentemente, dialogando com ele atrás da autopoiese, porém com uma divisão interna que é o código lícito/ilícito.

No que tange a comunicação entre os sistemas sociais funciona autorreferencialmente. Nesse contexto, “a autopoiese dos sistemas sociais está em a comunicação partir de operações específicas dela mesma reproduzidas no interior do sistema de comunicação referente.” (Silva, 2016, p.79).

Neste sentido, a problemática que este estudo apresenta é que para Luhmann e sua Teoria dos Sistemas Sociais, na engrenagem do sistema de direito positivo se “decide que cognições ela necessita e que ela mesma precisa poder chegar à decisão sem cognição (proibição da recusa da justiça) – como um sistema imunológico. As cognições do sistema estão ocupadas com as suas próprias complicações.” (Luhmann, 2016, p. 426)

Desse modo, a teoria da sociedade de Niklas Luhmann entende o direito como um sistema comunicativo. Nesse ponto, é preciso partir do pressuposto que a decisão judicial se dará no processo e que o sistema jurídico impõe a tomada de uma decisão. Neste sentido, é válido as ponderações feitas por Fabiana Dell Padre Tomé, dispondo sobre o processo e autopoiese do sistema jurídico:

Os processos apresentam-se organizados na forma de episódios temporalmente limitados, iniciando-se com uma demanda e terminando com uma decisão que lhe corresponda. Princípio e fim são momentos constitutivos do sistema processual. Acontecimentos externos ao processo, como um acidente ou um desgosto pessoal, não iniciam o processo. As situações exteriores só têm relevância mediante formas que o processo mesmo identifica e qualifica como início: somente tais formas constituem o início do processo. Só o código que permite a adjudicação da conformidade [ou discrepância] com o direito, mas que a deixa aberta, pode produzir a incerteza de que vive o processo. Todavia, o processo a aproveita como meio para sua própria autopoiese. Utiliza a incerteza para motivar a participação, oferecer oportunidades e,

com isso, chamar os participantes para que colaborem, quer dizer, os convoca ao reconhecimento, até que no final se convertam em prisioneiros de sua própria participação, tendo poucas perspectivas de negar posteriormente a legitimidade do processo. O código estritamente binário do sistema jurídico é enriquecido, dessa maneira, com um **terceiro valor**, qual seja a incerteza da adjudicação de um valor. Isso possibilita que a codificação binária fique intacta, visto que impede a introdução de outros valores no sistema, mediante a exigência de que se aplique, ao próprio processo decorrente da incerteza, a distinção do código conforme/discrepante com o direito. (Tomé, 2016, p. 75-76) (grifo nosso).

Desse modo, o terceiro valor que advém ao processo, e surge como uma surpresa, é a decisão judicial. A decisão judicial é o terceiro valor, o que demonstra que o direito é capaz de moldar a realidade, erguendo-se contra a força política e econômica ao mirar no texto constitucional e no conjunto de direitos sociais ali previstos como algo que deve ser implementado e realizado. Assim, o constituinte estabelece que o sistema jurídico é detentor de poder e suficiência para efetivar, por meio de normas individuais e concretas, os direitos previstos no corpo da Constituição.

Nesse sentido, não se pode deixar de analisar e retirar a validade de decisões políticas ou econômicas que sejam capazes de perturbar a entrada de recursos no sistema previdenciário brasileiro, uma vez que, sem o aporte financeiro, não é possível pagar os benefícios previdenciários. Do mesmo modo, não se deve retirar os recursos da seguridade social e, posteriormente, aderir ao lugar-comum de promover uma nova reforma previdenciária sem considerar todos os problemas enfrentados pelo sistema previdenciário brasileiro.

2.5 As Perturbações no custeio da seguridade social e a Desestruturação de seu Procedimento Garantidor

Pensando no custeio como o instrumental garantido pelo Constituinte originário para efetivação dos direitos da seguridade social, podemos trazer à lume um autor com grande influência na América Latina, Ásia e Europa que é o Alemão Robert Alexy por fornecer uma importante fundamentação para entender a natureza procedimental dos direitos fundamentais.

Segundo Alexy, os direitos fundamentais não se limitam a declarações formais de intenções; eles dependem de uma estrutura organizacional e procedimental para serem efetivados na prática. O autor argumenta que, para que os direitos fundamentais tenham eficácia, é necessário que o Estado garanta um "procedimento" adequado que permita sua realização. Ele observa que “sem alguma forma de organização, o exercício dos direitos fundamentais, como o voto e a participação política, torna-se inviável” (Alexy, 2008, p. 205). Essa organização, aplicada ao campo dos direitos sociais, já foi indicada pelo próprio

constituente do Poder Público como sendo o competente para organizar a seguridade social(art. 194, parágrafo único). Ou seja, o Estado precisa estruturar e garantir os recursos e mecanismos necessários para que esses direitos possam, de fato, ser exercidos pela população.

Podemos apontar como principal elemento de perturbação no custeio da seguridade social A Desvinculação das Receitas da União (DRU) que permite que o Estado desvincule até 30% das receitas originalmente destinadas à seguridade social, representando uma ameaça direta a esse procedimental dos direitos fundamentais. A seguridade social, que abrange áreas essenciais como previdência, saúde e assistência social, depende de um financiamento garantido e estável para que o Estado possa cumprir seu papel constitucional. No entanto, ao flexibilizar a destinação desses recursos, a DRU compromete a capacidade do Estado de assegurar a efetivação dos direitos sociais. Dessa forma, a DRU pode ser interpretada como uma medida que enfraquece o instrumental necessário para a proteção dos direitos fundamentais, retirando o suporte financeiro indispensável para a realização dessas políticas sociais.

A teoria discursiva de Alexy reforça essa crítica ao destacar que a legitimidade do Estado de direito está intimamente ligada ao respeito a uma estrutura organizacional que viabilize a proteção dos direitos fundamentais. Para Alexy, "discursos são séries de ações interligadas devotadas a testar a verdade ou correção das coisas que dizemos. Os discursos que se preocupam com a correção de afirmações normativas são discursos práticos" (Alexy, 2018, p. 159).

Ao flexibilizar o uso de recursos destinados à seguridade social, o Estado compromete o próprio discurso normativo que fundamenta o Estado Democrático de Direito, tornando questionável a correção normativa da decisão de desvinculação orçamentária. Assim, a DRU não apenas enfraquece o financiamento dos direitos sociais, mas também compromete a legitimidade discursiva do Estado ao não assegurar que o procedimento necessário para a realização desses direitos seja respeitado.

A desvinculação de receitas, portanto, contraria a ideia de que direitos fundamentais pressupõem um procedimento (Alexy, 2008, p.477), na medida em que, ao remover recursos da seguridade social, o Estado fragiliza o sistema que possibilita a efetivação desses direitos. O princípio de proibição de retrocesso, que visa garantir que avanços nos direitos fundamentais não sejam desfeitos, é, assim, colocado em risco pela DRU e outras perturbações no custeio, pois compromete o instrumental procedimental que garante a aplicação dos direitos sociais. Em outras palavras, ao retirar parte dos recursos que sustentam a seguridade social, o Estado está, na prática, inviabilizando o procedimento necessário para que esses direitos possam ser

efetivamente exercidos pela população.

Portanto, ao analisar o papel do Estado como garantidor dos direitos sociais, fica evidente que a DRU contraria a função constitucional que lhe foi atribuída. Ao comprometer a organização e o financiamento da seguridade social, o Estado enfraquece seu próprio papel de protetor dos direitos fundamentais e desrespeita a estrutura procedimental que esses direitos exigem para serem concretizados. A teoria de Alexy, ao enfatizar que os direitos fundamentais exigem um arcabouço procedimental, reforça a crítica à DRU como uma medida que desestabiliza o sistema de garantias dos direitos sociais, colocando em risco a própria essência do Estado Democrático de Direito.

Desse modo, ao longo do presente capítulo, foi demonstrada a interação entre os sistemas econômico, político e jurídico, caracterizada pelo que denominamos “irritações”. Essas interações ocorrem de diferentes formas: ora o sistema jurídico determina como devem ser alocados os recursos destinados à seguridade social, resguardando os direitos previdenciários; ora o sistema econômico, por meio de uma retórica desenvolvimentista, apresenta críticas aos déficits do sistema previdenciário brasileiro, utilizando exemplos de outros países, como o modelo de capitalização do sistema chileno, frequentemente apontado como mais eficaz em comparação ao sistema de repartição brasileiro.

Nesse contexto, o sistema político, de forma gradual, passa a promover uma configuração jurídica alinhada às concepções neoliberais, o que, por sua vez, força os tribunais a reavaliar as modificações advindas dessas “irritações”. Esse ciclo, intrinsecamente complexo, requer uma análise aprofundada para que se possam identificar e propor soluções viáveis.

Ademais, essa interação sistêmica, presentemente analisada, apresenta, por si só, um grau de complexidade que é amplificado pela ausência de transparência e rastreabilidade dos recursos desvinculados da seguridade social por meio da DRU. A falta de informações claras sobre o destino desses valores compromete a compreensão do impacto dessa desvinculação, de modo que a ausência de transparência afeta diretamente os próprios princípios constitucionais que a asseguram.

Por fim, observa-se que, nos debates realizados no Congresso Nacional acerca das sucessivas renovações da DRU, não há uma discussão pública efetiva. Trata-se de votações realizadas geralmente no final do ano, perpetuando um mecanismo que deveria ser transitório. Por rastreabilidade, entende-se a capacidade de identificar o trajeto desses recursos, para quais órgãos são destinados, quais fins sociais visam atender e quais benefícios concretos trazem à população brasileira diante de uma manobra fiscal de tamanha magnitude.

3 MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL: REFLEXOS JURÍDICOS E DESAFIOS PARA OS DIREITOS SOCIAIS

O sistema de seguridade social prescrito no texto da Constituição Federal de 1988 é uma conquista e substrato para garantia dos direitos sociais no Brasil, englobando a previdência, a assistência social e a saúde. Todavia, o custeio deste sistema possui dissonâncias que precisam ser enfrentadas nesta pesquisa. Essas dissonâncias repercutem em desafios históricos e contemporâneos. Neste capítulo, passa-se a analisar a interação entre as ordens sociais que estruturam o custeio da seguridade social, analisando suas principais fontes de financiamento, bem como mudanças institucionais que refletem diretamente na efetivação dos direitos sociais.

Neste sentido, partimos com uma breve análise do histórico e evolução dos sistemas de custeio, frisando a interação entre os modelos previdenciários estrangeiros, como o alemão e o inglês e seus reflexos no modelo brasileiro. Ato contínuo, passa-se a analisar as contribuições sociais, sua natureza jurídica e aspectos jurisprudenciais e doutrinários sobre a temática. O estudo normativo do direito tributário e previdenciários é fundamental para compreensão da sustentabilidade do custeio do sistema de seguridade social brasileiro.

3.1 O custeio da seguridade social

3.1.1 Breve Histórico

3.1.1.1 A Evolução dos Sistemas de Previdência no Contexto Internacional

O histórico da previdência social moderna foi fortemente marcado por dois modelos distintos de custeio que influenciaram o ocidente. O primeiro é o modelo alemão, estruturando em capitalização, teve como veículo introdutor a Lei de Seguros Sociais de 1883, com a liderança do chanceler Otto Von Bismarck. Neste sistema, que foi o pioneiro na institucionalização da previdência social, em um regime de capitalização havia previsão inicial do seguro-doença que mais tarde foi alargado para outros benefícios. Seu financiamento era feito por contribuições compulsórias dos empregadores e empregados.

Na contramão, temos o modelo inglês, tal modelo foi pensado por William Henry Beveridge e data de 1942, estabelecendo um sistema de previdência social custeado pelos

tributos gerais do Reino. Diferente do modelo alemão, neste modelo toda população está inclusa, ou seja, pauta-se pela universalidade, sendo implantado no contexto da reconstrução social e econômica do pós-guerra (Amado, 2023, p. 174).

3.1.1.2 O Desenvolvimento do Sistema de Previdência no Brasil

O veículo introdutor da previdência social brasileira foi a Lei Eloy Chaves de 1923, tal lei prescreveu a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os trabalhadores de ferrovias. Tal sistema era privado e financiado por meio de contribuições dos empregados e empregadores, cabendo ao governo fiscalizar o cumprimento das regras plasmadas no diploma legal.

O Decreto 22.872, de 1933, foi responsável pela criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), que se consolidou como modelo para outras categorias, como comerciários e servidores, marcando o início da previdência social pública no Brasil. O artigo 11 do sobredito decreto detalha as fontes de receita do Instituto, incluindo contribuições dos associados e das empresas, joias pagas pelos associados, contribuições dos aposentados, além de doações, legados e rendimentos gerados pelo patrimônio do Instituto, tudo com o objetivo de garantir o financiamento adequado do sistema.

A constituição de 1934 trouxe inovações ao sistema previdenciário brasileiro ao instituir o modelo de contribuição tripartite, em que a União, empregadores e empregados contribuem para o custeio do sistema, conforme fundamentava o art. 121, §1º, h da CF/34. Esse modelo tinha como escopo garantir o cuidado da velhice, invalidez, acidentes de trabalho, maternidade e morte. Desse modo, o sistema da carta de 1934 representou um significativo avanço na proteção social do país.

Assim, mediante essa constante transformação do sistema de seguridade brasileiro temos a constituição de 1946 que reiterou o modelo de custeio tripartite e prescreveu, no §2º do art. 157, a regra da contrapartida, que proibia a criação de novos benefícios sem a correspondente fonte de custeio, regra está que merece notas específicas a serem feitas neste capítulo.

Entrementes, A Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS foi um importante marco para previdência social brasileira, pois unificou os planos de benefícios dos diversos institutos sobreditos. Tendo como veículo introdutor de normas jurídicas no sistema, a Lei 3.807 de 1960 que previu no art. 69 que o custeio da previdência social será atendido pelas contribuições dos trabalhadores, das empresas, dos Estados e Municípios. A União, além de verter contribuições

para o sistema, também deveria cobrir eventuais insuficiências financeiras.

Com o Decreto-Lei nº 72/1966, foi criado o Instituto Nacional da Previdência Social, que unificou os institutos de aposentadoria e pensões. O Departamento Nacional da Previdência Social (DNPS) foi estabelecido como órgão responsável pela gestão, supervisionado por um conselho diretor composto por representantes do governo, segurados e empresas. Entre suas atribuições, está a gestão do Fundo de Liquidez da Previdência Social, incluindo a elaboração da proposta orçamentária e o processo de prestação de contas, conforme previsto no Art. 8º, inciso XIII.

Todavia, a Constituição Federal de 1988 foi a grande virada no sistema brasileiro de seguridade social, ao criar um sistema nacional que integra a previdência social, sustentada por contribuições diretas de trabalhadores, empresas e do governo. Além disso, abrange o sistema de saúde e a assistência social, que oferecem serviços à população sem exigir contribuições específicas para seu uso.

Após discutir as mudanças institucionais históricas no sistema previdenciário brasileiro, passamos agora a analisar os desafios atuais no custeio da seguridade social, com o foco nas interações entre as normas de direito tributário que prescrevem como se efetivará a incidência de normas relativas a contribuições para seguridade social, recursos de fundamental importância para efetivação dos direitos sociais plasmados no texto constitucional.

3.1.2 As contribuições para seguridade social

Os desafios para a implementação dos direitos sociais são imensos, principalmente devido à necessidade de recursos para o custeio da seguridade social. Esse custeio é viabilizado por meio das contribuições sociais, que possuem natureza tributária. No entanto, isso não representa um problema, uma vez que o sistema jurídico é uno e interconectado. Não se pode isolar os ramos do direito de forma estática.

Ademais, no tocante às contribuições para a seguridade social, há vozes na doutrina que entendem não ter natureza tributária, podemos dividir entre autores que embora reconheçam que essas contribuições estão sujeitas ao regime jurídico tributário, não considera esse fator suficiente para determinar sua natureza jurídica.

Nesse sentido, há o entendimento que a Constituição Federal estabelece um sistema nacional de exações composto por dois grandes desmembramentos: tributos e contribuições sociais. A distinção entre ambos reside no fato de que os tributos atendem a necessidades gerais da população, enquanto as contribuições sociais beneficiam apenas os protegidos pela

Previdência Social. Por outro lado, há também o entendimento de que as contribuições sociais não têm natureza tributária, uma vez que apenas alguns princípios tributários se aplicam a elas, caso essas contribuições tivessem natureza jurídica tributária, não haveria razão para o constituinte determinar explicitamente a aplicação do regime jurídico tributário a elas (Tomé, 2013, p. 81-82).

Entretanto, em que pese divergência de parte da doutrina é pacífico na jurisprudência brasileira que as contribuições sociais têm natureza tributária, uma vez que sua exigência é uma prestação pecuniária compulsória com a previsão legal. Tal entendimento foi incorporado a doutrina majoritária³, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal incorporada por parte da doutrina, é no sentido de que “no RE nº 146.733/SP [...] entendeu que as contribuições sociais possuem natureza tributária e que elas juntamente com as demais contribuições descritas no art. 149 da CF/88, constituem uma espécie diversa de tributo” (Horvath Junior, 2022, p. 625-626).

Desse modo, o sistema de seguridade social está intrinsecamente ligado ao sistema tributário, na medida em que as normas que tratam das contribuições sociais são fundamentais para o financiamento da seguridade. Sobre o tema, Thiago Taborda Simões ensina:

Importa ressaltar que o Sistema de Seguridade Social é custeado por fontes de recursos próprios, oriundas do Estado, dos empregados e dos empregadores. Relativamente aos dois últimos, a transferência dos recursos da sociedade ao sistema opera-se por via de tributos específicos, as contribuições para Seguridade Social. O sistema previdenciário de custeio encontra-se assim inserido no sistema constitucional tributário, tornando indispensável à sua compreensão o domínio de suas prescrições basilares. (Simões, 2013, p. 39, grifo nosso).

Portanto, o sistema de seguridade social obtém seus recursos por meio de fontes próprias, com a sociedade contribuindo diretamente e vertendo suas contribuições sociais para o sistema, ou indiretamente, através dos impostos e da atuação do Estado. A estrutura de financiamento desse sistema reflete a própria dinâmica da solidariedade social, onde o custeio é compartilhado entre o Estado e a sociedade. Assim, não é possível abordar as questões

³ Por divergência, apontam-se as teorias acerca da natureza jurídica das contribuições: a Teoria do Prêmio de Seguro defende que as contribuições sociais são uma contraprestação do segurado ao risco assumido pelo segurador. Todavia, tal teoria não pode ser considerada, uma vez que as relações de seguro são regidas pelo direito privado e o INSS é uma pessoa jurídica de direito público. A Teoria do Salário divide-se em três vertentes: a Teoria do Salário Diferido, que entende que as contribuições sociais são um salário diferido retirado do empregador e depositado em um fundo da previdência social com o objetivo de assegurar o recebimento de benefícios; a Teoria do Salário Social, de origem francesa, segundo a qual as contribuições previdenciárias correspondem a uma parte do salário do empregado que ele não recebe diretamente, mas que é destinada a garantir sua proteção social futura; e a Teoria do Salário Atual, que defende que a contribuição social faz parte do salário atual do trabalhador e é destinada à previdência social. A Teoria Parafiscal argumenta que as contribuições são recursos parafiscais, arrecadados com uma finalidade específica e geridos por entidades autônomas. Por fim, a Teoria Fiscal considera que as contribuições são prestações compulsórias, conforme descrito no art. 3º do CTN (Horvath Júnior, 2022, p. 625-629).

relacionadas ao custeio da seguridade social sem necessariamente enfrentar aspectos constitucionais e tributários, já que essas contribuições são regidas por normas constitucionais que determinam sua forma e aplicação. É nesse ponto que se revelam as intersecções entre o direito previdenciário e o direito tributário, demonstrando a relevância de uma análise integrada e sistêmica para a compreensão e efetivação dos direitos sociais.

Dessa forma, o escopo deste trabalho, de natureza científica, é enfrentar as incoerências do sistema de direito positivo, que, mesmo apresentando inconsistências, continua a vigorar, já que sua existência não depende de ser inteiramente coerente. Contudo, quando tratamos da ciência do direito, é necessário que o intérprete busque uma interpretação coerente. Esse princípio será fundamental para os apontamentos do terceiro capítulo, em especial no que se refere à Desvinculação das Receitas da União (DRU), um elemento que agrava a dificuldade de entrada de recursos no sistema de seguridade social. Defendemos que, ao contrário do sistema objetivo do direito positivo, a ciência do direito deve primar pela coerência.

Nesse contexto, é fundamental compreender que as contribuições sociais estão previstas na Constituição Federal de 1988, no art. 149, que confere competência exclusiva à União para instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. Tais contribuições servem como instrumento de atuação da União nas áreas a que se destinam. Trata-se, portanto, de tributos finalísticos, definidos e individualizados pela Constituição como uma espécie tributária específica, com objetivos claramente delineados.

Assim, essas contribuições configuram um tipo de tributo de competência da União Federal, subdividido em três categorias: contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico e contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas. Além disso, a Constituição é clara ao afirmar que essas contribuições devem ser instrumentos de atuação da União nas áreas que se destinam. Trata-se, portanto, de tributos finalísticos, definidos e individualizados pela Constituição como uma espécie específica, com objetivos claramente delineados.

O art. 146, inciso III, da Constituição Federal estabelece que a lei complementar deve firmar as normas gerais em matéria de legislação tributária. Já o art. 150, inciso I, prevê uma vedação constitucional para que a Fazenda Pública (nas esferas federal, estadual, municipal ou distrital) exijam ou aumentem tributos sem a devida previsão legal, consagrando o princípio da legalidade.

Além disso, o art. 150, inciso III, dispõe que é vedado aos entes mencionados cobrar tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes da vigência da lei que os instituiu ou

aumentou. Também não é permitido cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que a lei tenha sido publicada ou antes de decorridos noventa dias da data de sua publicação.

Diante desse desenho constitucional, as contribuições estão sujeitas aos princípios da irretroatividade e da anterioridade tributária, protegendo o contribuinte contra cobranças inesperadas e sem amparo legal. É o que se depreende do art. 149, que faz referência ao art. 195, §5º, para esclarecer que às contribuições sociais não se aplica o disposto no art. 150, inciso III, alínea “b”, relacionado à anterioridade anual.

Por fim, parte da doutrina fundamenta as contribuições especiais com base no art. 217 do Código Tributário Nacional (CTN). Nesse sentido, Raul Lopes de Araújo Neto pontua:

Existe ainda, uma quinta espécie tributária – as contribuições especiais – é previsto tanto pelo CTN (quando em **seu art. 217 estabeleceu que as disposições daquela lei não excluem a incidência e a exigibilidade de algumas contribuições que enumera em seu inciso**), quanto pela CF, em seu art. 149 [...] pela leitura dos dispositivos legais, vemos que o sistema tributário trazido pela CF/88 prevê cinco figuras tributárias – os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, o empréstimo compulsório e as contribuições especiais. [...] Assim, a contribuição especial, ao lado dos empréstimos compulsórios, é um tributo marcado por sua destinação direcionada para o financiamento da atuação do Estado em determinado setor (social ou econômico), como, por exemplo, a seguridade social; a educação; a intervenção do estado no domínio econômico, os interesses das categoriais profissionais, etc. (Araújo Neto, 2020, p. 138-139, grifo nosso).

O Supremo Tribunal Federal (STF) estabeleceu os parâmetros que devem ser considerados no tocante a definição das contribuições em estudo. No julgamento do Recurso Extraordinário nº 138.284/CE, o ministro relator ressaltou que o art. 149 da Constituição Federal prevê três tipos de contribuições: contribuições sociais, que se subdividem em contribuições sociais da seguridade social e contribuições sociais gerais; contribuições de intervenção no domínio econômico; e contribuições corporativas, destinadas aos interesses de categorias profissionais ou econômicas. Ao analisar o texto constitucional e a localização dos dispositivos que tratam das contribuições, é possível identificar as peculiaridades e características que individualizam as contribuições especiais evidenciando suas notas distintivas conforme a previsão constitucional.

O STF estabeleceu parâmetros importantes para a matéria das contribuições, no caso, no Recurso Extraordinário nº 138.284/CE, em que o ministro relator frisou que o art. 149 da Constituição Federal prevê 3 (três) contribuições: i) contribuições sociais, que se subdividem em i.a) contribuições sociais da seguridade social, e i.b) contribuições sociais gerais; ii) contribuição de intervenção; iii) contribuições corporativas (contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas).

Percebe-se que as contribuições alimentam as fontes de custeio para seguridade social, inclusive a própria assistência social de entidades relacionadas a iniciativa privada, uma vez que há imunidade tributária para entidades beneficentes de assistência social na forma do art. 195, §6º da Constituição Federal.

Assim, ao analisar o texto constitucional e identificar a localização dos dispositivos que tratam das contribuições, é possível compreender as peculiaridades e características que distinguem as contribuições especiais, evidenciando suas notas específicas conforme previsto na Constituição.

Todavia, há posições respeitadas na doutrina do direito tributário, como Paulo de Barros Carvalho, que entende que as contribuições “têm natureza tributária [...] como figuras de impostos ou de taxas, em estrita consonância com critério constitucional consubstanciado naquilo que nominamos de tipologia tributária no Brasil” (2018, p. 815). Esse entendimento destaca-se por evidenciar as controvérsias na própria classificação dos tributos, ainda que a jurisprudência, em algumas ocasiões sustente que as contribuições sejam tributos autônomos. Essas distinções assumem especial relevância no contexto do custeio da seguridade social, dada a necessidade de assegurar a coerência entre arrecadação e destinação dos recursos.

Neste sentido, é pacífico que as contribuições sociais são tributos, no que tange aos concurso de prognósticos há controvérsia que é importante ser destacada, principalmente em um contexto que muito se fala sobre a liberação de jogos de azar no Brasil, vejamos:

O resultado financeiro líquido do concurso de prognósticos é, nessa hipótese, bem integrante do patrimônio do ente público, que o explora. Parcela desse bem, a ser definida em lei, será transferida pelo ente público para o sistema de seguridade social. Suponhamos, porém, que a lei autorize a reabertura dos cassinos e que entidades particulares recebam alvarás para explorarem mesas de baccarat e roleta. A renda líquida que o cassino apurar deve ser, nos termos da lei, transferida para os cofres da seguridade social. Aqui estaremos diante de **imposto** cujo sujeito passivo é o proprietário do cassino. (Balera, 2010, p. 221) (grifo nosso)

Assim, é possível ponderar que, em que pese os jogos de azar sejam considerados maléficos à sociedade, sua eventual liberação no Brasil poderia representar uma importante fonte de incremento para o custeio da seguridade social, reforçando o debate sobre os limites éticos e econômicos de uma possível liberalização dos jogos no Brasil.

Neste diapasão, mostra-se clarividente que o custeio da seguridade social no Brasil encontra-se intrinsecamente ligado às contribuições sociais, cuja natureza tributária, ainda debatida em alguns aspectos, é amplamente reconhecida pela jurisprudência e doutrina majoritária. Assim, a análise da destinação e regulamentação dessas contribuições demonstra a

complexidade do sistema jurídico-tributário brasileiro, que busca equilibrar a necessidade de arrecadação com a finalidade específica de garantir os direitos sociais plasmados no texto constitucional.

3.1.3 A dinâmica do financiamento direto e indireto

O quadro atual brasileiro é baseado em um regime de repartição, no qual existe um pacto entre gerações: os trabalhadores ativos contribuem para custear as aposentadorias daqueles que já adquiriram esse direito. Esse sistema difere do regime de capitalização, em que cada indivíduo acumula uma poupança pessoal, e suas aposentadorias são calculadas de acordo com suas próprias contribuições ao longo da vida. O plano de custeio brasileiro é regulamentado pela Lei 8.212, de 1991, e o novo regime também impõe à União a responsabilidade de cobrir eventuais déficits no sistema, o que significa absorver os impactos no uso dos recursos da seguridade social ao longo da história.

Neste sentido, o financiamento da seguridade brasileira poderá ser direto ou indireto. Por direto os recursos pagos com os tributos em geral vertidos no sistema pelos entes públicos que compulsoriamente devem financiar o sistema de seguridade. Dessa forma, o sistema é custeado por meio de tributos, porém tributos que não tenham uma destinação específica, como as contribuições sociais. As disposições acerca do financiamento indireto estão previstas na lei de custeio nº 8.212/91.

No tocante a classificação dos tributos, especificamente com relação às contribuições sociais, temos sistematizadas uma subclassificação, neste sentido:

Contribuições sociais em SENTIDO ESTRITO: a) Contribuições sociais de seguridade social (aquelas cujo destino final é o orçamento da seguridade social – CONFINS, PIS/Pasep, CSLL, concursos de prognósticos e PIS-CONFINS importação); b) Contribuições previdenciárias (cujo destino final é a autarquia previdenciária INSS para o pagamento das prestações previdenciárias), cuja base de cálculo é a folha de salários e demais rendimentos e a remuneração do trabalho ou o salário de contribuição declarado pelo segurado facultativo; c) Contribuições sociais gerais (SESC, SENAC, Salário-Educação, SENAI, SENAT, SENAR, INCRA, Fundo aeroviário, DPC, entre outras) (Horvath Junior. 2022, p. 630)

Em relação às contribuições sociais, é necessário analisar sua regra-matriz de incidência (RMI), que se extrai do texto constitucional. Essa regra não institui o tributo e, como visto, a destinação do produto da arrecadação não faz parte da RMI. Na pura regra-matriz, a destinação dos tributos arrecadados não é relevante.

Entretanto, há entendimento que defende a existência de outra norma geral e abstrata

que obriga a destinação do produto arrecadado à finalidade para a qual o tributo foi criado. Nesse sentido, “no plano infraconstitucional, uma norma de conduta, geral e abstrata, deve impor que os recursos recebidos a título de contribuição sejam efetivamente destinados aos fins que justificaram sua criação” (Barreto, 2020, p. 73).

Além disso, verifica-se uma preferência institucional pela criação de contribuições, em detrimento dos impostos residuais, pois as contribuições evitam a partilha de recursos com outros entes federativos e não estão sujeitas ao princípio da não cumulatividade.

Sobre o tema, o art. 167, IV, da Constituição Federal de 1988 estabelece que é vedada a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa específica. Isso reflete o princípio da não afetação ou não vinculação dos impostos, que visa garantir uma previsão geral de receitas. A contrário *sensu*, as demais receitas tributárias podem ser vinculadas ou afetadas (Castellani, 2009, p. 176).

3.1.4 Contribuições sociais e suas espécies

3.1.4.1 Concurso de Prognóstico

De competência da União, 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: III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

Desse modo, o repasse da renda líquida das loterias é feito à seguridade, porém não sob normas tributárias e sim financeiras e administrativas, perfazendo um total de somente 32%(trinta e dois por cento) que é destinado à seguridade social e 30% (trinta por cento) mais prêmios não resgatados para o FIES (Horvath Junior, 2022, p. 636).

Essa destinação de 1/3 da arrecadação de concursos de prognósticos ao FIES, feita pelo legislador infraconstitucional, merece algumas considerações, uma vez que afronta o texto constitucional retirando parcela significativa desses recursos que são a priori destinados à seguridade social, principalmente se consideradas a administração desses recursos e a alta inadimplência dos que dele se beneficiam.

A partir dos dados apresentados na exposição de motivos da Medida Provisória nº 1.090/2021, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) tem um saldo devedor total de R\$ 106,9 bilhões. Além disso, tem mais de 1 milhão de estudantes financiados inadimplentes, o que equivale a R\$ 7,3 bilhões em prestações não pagas. Esse cenário reflete a fragilidade no

gerenciamento dos recursos repassados ao FIES, reforçando o questionamento sobre a constitucionalidade de retirar uma parte significativa da arrecadação de concursos de prognósticos que deveriam, *a priori*, ser destinada à seguridade social (Brasil, 2021a).

3.1.4.2 Contribuição dos segurados empregados, empregados domésticos e trabalhadores avulsos

Conforme o art. 20 da Lei 8.212/1991, nessa perspectiva há uma preocupação em relação ao trabalhador que contribui abaixo de um salário-mínimo. Nesse caso, é possível a complementação da renda, inclusive até pelos herdeiros deste em caso de falecimento, conforme o art. 19-E, §7º do Decreto 3048/99. Nesse ponto, a possibilidade do trabalhador ser contratado para prestar serviços em contrato intermitente na forma do art. 443, §3º da CLT e ganhar menos de um salário-mínimo, tendo suas contribuições desconsideradas caso seja menor que um salário-mínimo na forma o art. 195§14 da Constituição Federal.

Já para o contribuinte individual e facultativo a previsão legal é o art. 12, V da lei 8.212/91 que envia diretamente contribuições ao sistema. O contribuinte individual também se vale da possibilidade prevista na Lei nº 123/2006 que é a do Microempreendedor Individual, tendo também a modalidade do MEI para o transportador autônomo.

Os empregadores domésticos de igual modo vertem contribuições para o sistema de seguridade social, nos termos do art.34 da Lei 150/2015.

Ademais, as empresas também fazem contribuições ao sistema de seguridade, é a previsão do art. 15 da Lei 8.212/91.

A contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) está prevista na Lei Complementar nº 70/91, que prevê que a Confins incide sobre o faturamento bruto das empresas. Por faturamento se entende a receita bruta. Faturamento é um termo amplo, uma vez que não são todas as empresas que faturam, ou seja, “faturamento é o somatório das faturas emitidas dentro de certo lapso temporal. Fatura é o documento em que são relacionadas as mercadorias vendidas, bem como as que estão remetidas ou entregues ao comprador.” (Horvath Júnior. 2022, p. 714).

3.1.4.3 Contribuição social sobre o lucro

A contribuição social sobre o lucro, prevista no art. 195, inciso I, alínea “c” da Constituição Federal, tem a função de financiar a seguridade social, sendo regulamentada pela

Lei nº 7.689/1988. Essa lei estabelece que a base de cálculo da contribuição que a contribuição será paga pelas pessoas jurídicas, com determinadas regras para ajustes no lucro e exclusões específicas. Ademais, a administração e fiscalização dessa contribuição competem à Receita Federal, com aplicação das normas do imposto de renda, incluindo a inscrição em Dívida Ativa em caso de inadimplência.

3.1.4.4 Contribuições sociais gerais ou parafiscais, ou de terceiro

3.1.4.4.1 O Sistema S e sua contribuição à seguridade social brasileira

O Sistema S desempenha uma relevante função no desenvolvimento social do país, por meio da capacitação profissional da classe trabalhadora. De modo, que tal sistema auxilia na manutenção na massa ativa de trabalhadores que por sua vez vertem contribuições o sistema de seguridade social.

Embora suas atividades contribuam para a melhoria na qualidade de vida e bem-estar dos trabalhadores, o sistema S não faz parte do sistema de seguridade social brasileiro, porém é mantido com contribuições sociais gerais. O Sistema S atua principalmente em áreas relacionadas ao treinamento, capacitação profissional, saúde ocupacional, lazer e bem-estar dos trabalhadores e suas famílias. Portanto, é restrito a um certo grupo ou categoria, não tendo ações universais.

Desse modo, é válido trazer a lume a forma de manutenção das principais entidades que compõem esse sistema, uma vez que são mantidos com contribuições sociais compulsórias arrecadadas sobre a folha de pagamento das empresas.

Neste sentido, passamos a estudar as principais entidades desse sistema e o seu custeio, sendo relevante a análise, uma vez que seus serviços e manutenção são custeados inteiramente com contribuições sociais.

3.1.4.4.2 As entidades que compõe o Sistema S e seu custeio

Estão previstas no art. 240 da Constituição Federal. “art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical” (Brasil, 1988).

Essas contribuições são repassadas à Secretaria da Receita Federal do Brasil. Empresas ligadas a atividades industriais destinam contribuições ao Serviço Social da Indústria – **SESI** que é calculada sobre a folha de pagamento e de igual modo ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial sobre a folha de salário, fundamento legal da contribuição é Decreto-lei 9403/1946.

Já as empresas ligadas à atividade comercial vertem contribuições ao Serviço Nacional de Aprendizagem – **SENAC** sobre a folha de salário e ao Serviço Social do Comércio sobre a folha de salário. Tem por fundamento legal o Decreto-lei nº 8.621/1946

O Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (**SEBRAE**) é regido pela Lei 8.029/1990 que prevê a autorização ao poder executivo em transformar o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (CEBRAE) que compunha a administração pública e passa a se transformar no Serviço social autônomo. Ademais, a lei institui as contribuições para manutenção do referido sistema. Assim, o serviço social a ser implementando é atender às políticas de apoio às micro e pequenas empresas, promoção de exportações e desenvolvimento industrial. Segundo Valdeci Cavalcante (2021, p. 14), o SEBRAE é a única entidade essencialmente voltada ao atendimento de micro e pequenas empresas, não se vinculando a nenhuma confederação.

O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) foi criado pelo Decreto-Lei 4.408/194, com o objetivo de organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem para os funcionários das indústrias brasileiras. Neste sentido, nos termos do art. 4º do sobredito decreto-lei, os estabelecimentos industriais enquadrados na Confederação Nacional da Indústria são obrigados ao pagamento de uma contribuição mensal destinada à montagem e ao custeio dessas escolas de aprendizagem. Essa contribuição tem um papel importante no financiamento do sistema de seguridade social, uma vez que o SENAI, com componente do sistema S, compõe a assistência social e o custeio desse sistema. Além disso, conforme previsto no art. 6º, a contribuição dos estabelecimentos que tiverem mais de quinhentos operários será acrescida de 20% (vinte por cento), sendo esse adicional aplicado pelo SENAI em prol do ensino nesses estabelecimentos, por meio de criação de bolsas de estudos ou montagem de laboratórios para escolas.

O Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) foi criado pela lei 8.315/1991, em consonância com o art. 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Portanto, seu objetivo é organizar, administrar e executar, em todo o território nacional, o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural, em centro mantidos pela instituição ou por meio de cooperação. Portanto, o financiamento das atividades do

SENAR conta com uma contribuição mensal compulsória no percentual de 2,5% sobre o montante da remuneração paga a todos os empregados pelas pessoas jurídicas que exercem atividades agroindustriais, agropecuárias, extrativistas vegetais e animais, cooperativas rurais, ou sindicais patronais rurais. Esse financiamento contribui indiretamente para seguridade social, uma vez que o SENAR, como parte do sistema S, desempenha um papel fundamental na assistência social aos trabalhadores do setor rural.

O Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) e o Serviço Social do Transporte (SEST) foram criados pela lei 8.706/1993, conforme o disposto no art. 1º, que atribui à Confederação Nacional do Transporte (CNT) a responsabilidade de criar, organizar e administrar essas instituições. Ambas têm personalidade jurídica de direito privado, sem prejuízo da fiscalização dos seus recursos pelo Tribunal de Contas da União. O SEST atua em cooperação com o Poder Público e a iniciativa privada, desenvolvendo programas voltados à promoção social do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo, abrangendo áreas como alimentação, saúde, cultura, lazer e segurança no trabalho (art. 2º). Já o SENAT concentra-se na formação e aperfeiçoamento profissional dos trabalhadores do setor de transporte rodoviário, também em estreita cooperação com órgãos públicos e privados (art. 3º).

O custeio do SEST e do SENAT é garantido por meio de diversas fontes de renda, conforme descrito no art. 7º da sobredita lei. Entre as principais fontes de financiamento, destacam-se as contribuições compulsórias das empresas de transporte rodoviário, calculadas sobre a remuneração paga aos seus empregados, e as contribuições dos transportadores autônomos. As contribuições são recolhidas pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e direcionadas aos programas de assistência social e aprendizagem promovidos pelo SEST e SENAT, ou pode ser recolhida diretamente por esses entes mediante convênio, conforme aduz o art. 3º do Decreto nº 1.007 de 1993.

Ainda segundo o art. 8º da lei 8.706/93, as receitas do SEST e do SENAT, deduzidas 10% a título de taxa de administração a cargo da CNT, são aplicadas em benefício dos trabalhadores em transportes rodoviários, dos transportadores autônomos e de seus familiares. Dessa forma, essas entidades do Sistema S contribuem diretamente para a assistência social dos trabalhadores e para o custeio da seguridade social, desempenhando um papel relevante no apoio e promoção social do setor de transporte.

Portanto, ao tratar do custeio da seguridade social, é fundamental reconhecer o papel do Sistema S, como o SEST e o SENAT, na assistência social. Essas entidades garantem que os trabalhadores do setor de transporte tenham acesso a programas de promoção social e de

formação profissional, por meio do custeio oriundo de contribuições sociais.

Por sua vez, o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) foi instituído pela Medida Provisória nº 2.168-40, de 2001, com base na Lei 5.764/1971, que dispõe sobre a Política Nacional de Cooperativismo. Conforme o art. 8º da referida medida provisória, o SESCOOP possui personalidade jurídica de direito privado e é composto por entidades vinculadas ao sistema sindical, sendo fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União. Seu objetivo é organizar, administrar e executar, em todo o território nacional, o ensino de formação profissional, bem como a promoção social dos trabalhadores em cooperativas e dos cooperados.

O SESCOOP integra o Sistema S e desempenha papel fundamental no custeio e na efetivação da assistência social, contribuindo para a formação profissional e o desenvolvimento social dos trabalhadores do cooperativismo. Para o financiamento de suas atividades, o SESCOOP conta com diversas fontes de receita, destacando-se a contribuição compulsória recolhida pelas cooperativas, equivalente a 2,5% sobre o montante da remuneração paga aos seus empregados (art. 10, inciso I). Essa contribuição é recolhida pela Previdência Social e segue as mesmas regras aplicáveis às contribuições para a seguridade social, incluindo prazos, sanções e privilégios. Além disso, o SESCOOP também conta com doações, subvenções voluntárias, rendas oriundas da prestação de serviços, receitas operacionais e apenas pecuniárias.

Essa contribuição, instituída em substituição às contribuições anteriormente devidas ao SENAI, SESI, SENAC, SESC, SENAT, SEST e SENAR, reforça o papel do SESCOOP no financiamento da seguridade social, evidenciando a integração entre as entidades do sistema S e a assistência social.

3.1.4.4.3 O uso das contribuições sociais para entes privados que são o sistema S

Embora tais entidades recebam contribuições sociais significativas, não são obrigados a realizar concursos públicos para a contratação de seus funcionários, o que pode limitar a transparência e igualdade de acesso a oportunidades. A jurisprudência do STF entende que as entidades do sistema S possuem natureza privada e, portanto, não estão sujeitas à obrigatoriedade de concurso públicos (RE 789.874/DF). Ademais, as contribuições do sistema S possuem natureza parafiscal, sendo compulsórias e arrecadas por meio de tributos, porém destinadas ao sistema S assumindo natureza privada, conforme o MS 33.224 do STF.

Desse modo, o sistema S apresenta um aspecto fechado, sendo suas atividades restritas a determinadas classes ou categorias de trabalhadores, portanto não tem um caráter universal

ao abarcar toda a população. Assim, o uso de recursos arrecadados compulsoriamente poderia realocar o sistema S para dentro da assistência social, de forma mais ampla e universal.

Pelo exposto, não se pode negar o papel relevante do Sistema S, todavia ele não faz parte da assistência social dentro do sistema de seguridade social, mesmo se mantendo com contribuições arrecadadas compulsoriamente. Assim, o Sistema S poderia servir para complementar a seguridade social assumindo um caráter universal de assistência que a Constituição Federal garante aos cidadãos brasileiros por meio do sistema de seguridade social.

Ademais, as verbas destinadas ao Sistema S não estão incluídas no orçamento da União, o que resulta em um déficit de informações e transparência sobre esses recursos. Tais valores são recolhidos diretamente pela Receita Federal do Brasil, sendo possível, ainda, que entidades como o SESI/SENAI e SEST/SENAT realizem a arrecadação direta de parte de seus recursos. Dados de 2020 indicam que a Receita Federal repassou ao SESI R\$ 1,9 bilhão; contudo, a arrecadação total do SESI foi de R\$ 6,6 bilhões, devido à possibilidade de arrecadação direta. Situação semelhante ocorreu com o SENAI, que recebeu R\$ 1,3 bilhão da Receita, mas alcançou um total de R\$ 5,2 bilhões em recursos financeiros. Observa-se, portanto, uma falta de clareza nos portais de transparência dessas entidades. Além disso, o total de contribuições recolhidas pela Receita e repassadas ao Sistema S foi de aproximadamente R\$ 19,5 bilhões (Folha de S. Paulo, 2021).

Curiosamente, as contribuições destinadas ao SENAI, SENAC, SESI, SESC, SENAR, SENAT, SEST e SESCOOP não estão sujeitas à Desvinculação de Receitas da União (DRU). Isso ocorre porque o Art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) não menciona expressamente essas contribuições, as quais são classificadas com o código de receita 1.2.3.0.01.1.0: “Contribuições para Entidades Privadas de Serviço Social e de Formação Profissional”. Contudo, em 2012, a classificação desses tributos na receita era diferente, sendo enquadrados sob o código 1210: “Contribuições Sociais”. Por outro lado, as contribuições destinadas ao SEBRAE, à APEX e à ABDI são realizadas por meio de Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Somente dessas contribuições, em 2016, teria havido um saldo de R\$ 1,2 bilhão ao erário federal após a incidência da DRU. Entretanto, argumenta-se que a DRU não deveria incidir sobre esses recursos, pois são destinados a entidades privadas e não a “órgãos, fundos ou despesas” (Brasil, 2017, p. 14-15).

Desse modo, quando o Sistema S recebe recursos via CIDE, é importante perceber que, dada a natureza privada dessas entidades, elas não se enquadrariam nas hipóteses da DRU uma vez que esta só incide sobre órgão, fundo ou despesas públicos e não privados. Nesse ponto, revela-se, mais uma vez, o poder da classificação no âmbito jurídico, destacando a força da

linguagem no direito, aspecto que será discutido com foco na categorização do seguro-desemprego como um benefício previdenciário e nos recursos que o sustentam.

Neste sentido, é válido ressaltar que o presente trabalho não busca abordar conceitos morais, mas sim oferecer uma análise científica fundamentada no embasamento legal. Desse modo, a estruturação mantida pelo Sistema S, bem como sua organização tributária, serve como exemplo para a própria administração pública, considerando que os recursos são destinados legalmente às diversas instituições que compõem o sistema, resultando na oferta de serviços de elevada qualidade e no aperfeiçoamento dos trabalhadores em todo o Brasil.

Todavia, a rastreabilidade e a compreensão de como esses recursos são coletados dentro do sistema tributário, bem como suas classificações no âmbito jurídico, são aspectos relevantes para o debate aqui proposto. Isso porque o objetivo é identificar incoerências no sistema de financiamento da seguridade, as quais denominamos como perturbações ao ingresso de recursos e à efetividade na garantia dos direitos relacionados à seguridade social.

Os argumentos restritos à alegação de baixa taxa de natalidade e envelhecimento da população, demonstrados por meio das pirâmides etárias frequentemente elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, não são suficientes para fundamentar uma reforma previdenciária que majore alíquotas de contribuições ou prolongue o prazo para aposentadoria. Pelo contrário, é imprescindível analisar o sistema previdenciário como um todo e compreender por que determinadas categorias ou grupos acabam sendo os principais onerados por essas mudanças.

3.2 O PIS/Pasep

O PIS/Pasep possui relevância significativa para o presente estudo, razão pela qual será tratado em um tópico à parte. Essa contribuição tributária é um exemplo importante dos efeitos da desvinculação das receitas da União sobre a seguridade social brasileira, tema que será explorado no terceiro capítulo. Assim como a Confins, o PIS/Pasep incide sobre o faturamento e está previsto constitucionalmente no art. 239 da Constituição Federal de 1988. A bitributação mencionada encontra respaldo constitucional e é validada pela jurisprudência. O objetivo do PIS/Pasep, sob a perspectiva constitucional, é contribuir para o financiamento do seguro-desemprego, um benefício que pela interpretação constitucional tem natureza previdenciária.

Conforme o artigo 239 da Constituição, as contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), desde a promulgação da Constituição, têm sua destinação voltada para o financiamento do

seguro-desemprego e outras ações relacionadas à previdência social, além do abono salarial. Um percentual mínimo dos recursos arrecadados, estabelecido em 28% (vinte e oito por cento) após a Emenda Constitucional nº 103/2019, deve ser direcionado para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), visando programas de desenvolvimento econômico, com regras que garantam a manutenção de seu valor.

Neste sentido, destaque-se que o zelo e boa gestão dos recursos do BNDES, especialmente quanto ao seu retorno, já que uma parte significativa desses recursos são fundamentais, uma vez que se trata de recursos provenientes da seguridade social. Esses fundos não devem ser utilizados para fins políticos, locais, geopolíticos ou ideológicos. O BNDES deve atuar com uma visão estritamente bancária, focada na sustentabilidade financeira, conforme previsto na própria Constituição Federal, que determina a preservação desses recursos.

3.3 A reforma tributária

A Emenda Constitucional nº 132/2023 trouxe importantes mudanças ao sistema tributário brasileiro, buscando simplificar a estrutura vigente e modificar algumas contribuições essenciais para o financiamento da seguridade social. Neste sentido, este tópico irá explorar as principais transformações, incluindo a criação da Contribuição Sobre Bens e Serviços (CBS), impactos da previdência complementar, entre outros reflexos na seguridade social brasileiro.

3.3.1 Contribuição Sobre Bens e Serviços (CBS)

A Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) é a nova contribuição criada pela Emenda Constitucional nº 132/2023 que substitui o PIS e a Cofins. De competência da União, a CBS será regulamentada por meio de lei complementar, uma vez que a Constituição não cria tributos diretamente. Esta contribuição tem como objetivo simplificar o sistema atual e melhorar a eficiência do financiamento da seguridade social. Além disso, a previsão no art. 195, V, estabelece que a CBS como uma importante fonte de custeio para seguridade social.

A emenda Constitucional nº 132/2023, texto da reforma tributária brasileira, trazendo importantes mudanças no sistema tributário, inclusive com reflexos sobre a Contribuição Sobre Bens e serviços. Neste sentido, o art. 195, V da Constituição Federal passou a contar com a previsão legal de que a seguridade social será financiada por meio da Contribuição de Bens e Serviços (CBS).

A CBS é de competência da União Federal e foi instituído pela lei complementar 214 de 16 de janeiro de 2025 que de fato implementou o tributo, substituindo o PIS e à CONFIS. A referida lei estabelece as diretrizes para a cobrança da CBS, incluindo a base de cálculo e alíquotas aplicáveis, bem como define as regras de transição para a substituição do PIS e da COFINS pela CBS, de modo a assegurar mínimos impactos aos contribuintes.

3.3.2 Fixação de Alíquotas pela Resolução do Senado

O art. 130 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela EC 132/2023 prevê que a Resolução do Senado Federal será responsável por fixar as alíquotas da CBS. Isso significa que o Senado terá um papel central na definição da alíquota de referência dessa nova contribuição, o que impacta diretamente a arrecadação e a gestão dos recursos públicos.

Ademais, o art. 124 do ADCT passou a prescrever que as contribuições previstas no art. 195, V da CF/88 serão instituídas por lei complementar em conjunto com o IBS, somente as alíquotas dos 2 novos impostos é que serão em diploma separado, uma vez que o IBS contará com a participação de cada município na definição de suas alíquotas.

Essas disposições refletem a complexidade e a importância da reforma tributária em curso, buscando equilibrar a autonomia dos entes federativos com a necessidade de um sistema tributário mais eficiente e justo.

3.3.3 Consequências na previdência privada

Por fim, é válido ressaltar que a EC nº 132 impactou diretamente a previdência privada, uma vez que o art. 10, I, a da Emenda prevê a incidência das sobreditas contribuições e inclusive do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) sobre serviços financeiros, havendo previsão no art. 156-A, §6º, II que previdência privada é serviço financeiro. Trata-se de uma previsão legal no §16 do art. 195 da CF/88 que se aplica a CBS sobre a previdência privada. Neste sentido, a doutrina já aponta as consequências da reforma na previdência privada:

Assim sendo, é possível afirmar que as entidades de previdência complementar fechadas e abertas serão contribuintes do IBS e da CBS. Porém, estarão submetidas a um regime de tributação especial, a ser criado por lei complementar, podendo ter alíquotas, regras de creditamento e base de cálculo distintas do regime geral, bem como poderão ter suas incidências sobre “a receita ou o faturamento, com alíquotas uniforme em todo o território nacional, admitida a não aplicação do disposto no §1º,

V a VII” do art. 156-A da Constituição Federal, podendo ser cumulativo para os adquirentes dos serviços de previdência privada. O cenário traçado pelo Legislador Constitucional é similar àquele existente atualmente, já que as entidades de previdência complementar são consideradas contribuintes do PIS e da COFINS pelo legislador ordinário (Lei nº 12.973/2004), com um regime de incidência distinto dos demais contribuintes, já que é cumulativo, estão sujeitos a uma alíquota conjunta de 4,65%, em contraponto à alíquota conjunta de 3,65% aplicável às demais pessoas jurídicas tributadas no regime cumulativo de PIS e CONFINS, e são tributadas sobre base de cálculo que prevê exclusões típicas deste setor econômico. (Carvalho, p. 548-549.)

Portanto, o cenário traçado pelo Legislador Constitucional é similar ao existente atualmente, uma vez que as entidades de previdência complementar são consideradas contribuintes do PIS e da Cofins pelo legislador ordinário (Lei nº 12.973/2004), com um regime distinto dos demais contribuintes, pois é cumulativo. Essas entidades estão sujeitas a uma alíquota conjunta de 4,65% em contraponto a alíquota conjunta de 3,65% aplicável às demais pessoas jurídicas tributadas no regime cumulativo de PIS e Confins, e são tributadas sobre uma base de cálculo que prevê exclusões típicas desse setor econômico.

De fato, conforme o sobredito autor destaca, com o tema nº 1.280 não está definido pelo STF a incidência do PIS e Cofins sobre as entidades de previdência complementar, somente para entidades abertas, todavia PIS e Confins são tributos distintos da CBS que os abarca, mas de igual modo também abarca o IPI, não se podendo manter os mesmos argumentos para hipóteses de tributos a serem extintos.

3.3.4 Princípio da contrapartida

Nesta linha de raciocínio, o princípio da contrapartida estabelece uma relação direta entre a criação, majoração ou extensão de benefícios e serviços da seguridade social e a correspondente fonte de custeio. O fundamento constitucional de tal princípio é o §5º do art. 195 da Constituição Federal de 1988, que assegura que qualquer expansão dos direitos da seguridade social seja acompanhada pela identificação dos recursos financeiros necessários para viabilizá-los. Dessa forma, evitar-se a sobrecarga do sistema e manter sua sustentabilidade.

Nesse contexto, é relevante destacar a abordagem doutrinária sobre o princípio da contrapartida, que expande o entendimento sobre vinculação entre os benefícios e as fontes de custeio, conforme descrito a seguir:

Tal é o caso do enunciado prescritivo do §5º do art. 195 da CF/88 que aponta: Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. Mas, reputamos que o conteúdo de significação construído a partir do §5º do art. 195 da CF/88 é bidirecional, onde o

vetor conectivo possui mesma direção, e sentidos opostos, o que permite formularmos outra proposição, *nenhuma contribuição social de seguridade social poderá ser criada ou majorada sem a correspondente criação ou majoração de benefício ou serviço da seguridade social* (saúde, previdência ou assistência sociais). Essa constatação foi realizada por Wagner Balera, ao denominar esse comando de regra da contrapartida. No julgamento da ADI 3105/DF pelo Supremo Tribunal Federal, a relatora, então ministra Ellen Gracie, lembrou que, no julgamento da ADI 2.010, a correlação entre a contribuição social de seguridade social e a prestação de seguridade restou firmada nos seguintes termos: “ A existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correlação da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição(STF – Rel. Acórdão Min. César Peluso – Pleno – maioria – DJ 18.02.2005- Voto Min. Ellen Gracie, p. 19). O que aponta o reconhecimento do comando pela correlação entre contribuição e prestação por parte do STF (Silva, 2024, p. 159)

Desse modo, o princípio da contrapartida possui uma natureza bidirecional, impondo não apenas a necessidade de fonte de custeio para a criação ou ampliação de benefícios, mas também uma vinculação entre a arrecadação de contribuições sociais e a efetiva prestação de serviços pela seguridade social. Noutros termos, o princípio assegura o equilíbrio necessário para garantir a sustentabilidade do sistema, assegurando que as contribuições dos cidadãos sejam revertidas em direitos concretos e que os benefícios ofertados estejam sempre lastreados em recursos financeiros suficientes. Nesse sentido, a jurisprudência do STF tem reafirmado a importância dessa correlação, garantindo a efetividade do princípio e a proteção dos recursos públicos destinados à seguridade social.

3.3.5 Deveres Instrumentais

Os deveres instrumentais relacionados às contribuições sociais são fundamentais para garantir a transparência e o controle dos recursos arrecadados, especialmente os destinados à seguridade social. Conforme Araújo Neto (2014, p. 65), esses deveres, além de facilitarem a arrecadação de tributos, desempenham um papel essencial na proteção dos recursos públicos. Embora gerem custos operacionais para as empresas, o cumprimento dessas obrigações é crucial para assegurar que os recursos cheguem ao destino correto, evitando desvios.

A Lei nº 8.212/91 define diversos deveres instrumentais que as empresas devem cumprir, como a preparação de folhas de pagamento e a prestação de informações à Secretaria da Receita Federal do Brasil. Esses deveres garantem que as contribuições destinadas à seguridade social sejam devidamente controladas e aplicadas conforme a legislação, protegendo os recursos de fraudes e desvios.

As obrigações acessórias transformam-se em obrigações principais se não forem cumpridas gerando inclusive consequências jurídicas para os entes responsáveis pelo seu

cumprimento. As consequências do não recolhimento das contribuições sociais quando devidas encontram reflexo na esfera civil que é onde os juros de mora e multa serão aplicáveis e também inclusive na esfera penal, onde incide a norma penal do art. 337-A do Código Penal que se aplica não só da supressão da contribuição devida, mas também na redução do valor real devido.

Portanto, os deveres instrumentais são mecanismos que garantem a integridade financeira do sistema de seguridade social, contribuindo para a efetiva implementação dos direitos sociais e a proteção dos recursos destinados à população.

3.4 Classificação das verbas trabalhistas e seus impactos na seguridade social

3.4.1 Classificação das verbas: natureza salarial ou indenizatória

Nos acordos trabalhistas firmados na justiça do Trabalho, a classificação das verbas como de natureza salarial ou indenizatória tem impacto direto nas contribuições previdenciárias. Quando as verbas são consideradas de natureza salarial, haverá a incidência de contribuições, conforme prescreve o texto constitucional no art. 195, I, “a”, uma vez que constituem remuneração pelo trabalho. Na hipótese de ser condenação em sentenças que a justiça do trabalho proferir, a competência para executar de ofício tais contribuições é da Justiça do Trabalho, nos termos do art. 114, VIII da CF/88.

Não obstante, quando as verbas entabuladas em acordo são de natureza indenizatória, não há a hipótese fática de incidência das contribuições sociais, uma vez que não se caracterizam como pagamento pelo serviço prestado, mas sim como compensação por um dano ou despesa.

Ao distinguir a natureza de tais verbas em salarial ou indenizatória ocorre diretamente um reflexo no sistema de custeio da seguridade social brasileira. Desse modo, em acordos trabalhistas a escolha por classificar as verbas em indenizatória impede o recolhimento de contribuições previdenciárias, havendo então uma redução de tais verbas, servindo como instrumento desestabilizador do sistema de seguridade. Tal prática deve ser vista com cuidado, pois, se empregada com descuido, poderá desvirtuar a real natureza das verbas pleiteadas pelos empregados, de modo que possibilitam uma burla a obrigação tributária.

3.4.2 Princípio da Primazia da Realidade

O princípio da primazia da realidade, um dos pilares do Direito do Trabalho, deve ser

aplicado nesses casos. Por este princípio entende-se que prevalece a realidade dos fatos e não o que está formalmente declarado nos documentos. Portanto, quando entabulado um acordo na Justiça do Trabalho, diante da presença do magistrado, busca classificar uma verba de natureza claramente salarial como indenizatória, o princípio da primazia da realidade deve ser invocado para desmascarar essa tentativa de fraude. Como a doutrina trabalhista pontua:

O julgador não se deve impressionar com a prova formal, mas sim com a prova real. Todavia, enquanto não se descobre a verdade real, julga-se pela verdade formal. Muitos são os exemplos. Contudo, a só denominação do princípio fornece ao intérprete elementos suficientes para revelar a realidade fática em todas as situações que surgirem. (Lima, 2015, p. 135).

Desse modo, o uso indevido dessa classificação viola não apenas o direito dos trabalhadores, mas também o princípio da solidariedade que fundamenta o sistema previdenciário.

Destaque-se que, em muitos casos, a aplicação do princípio da primazia da realidade não tem sido suficientemente rigorosa. A Justiça do Trabalho, ao permitir que verbas salariais sejam disfarçadas como indenizatórias, acaba fragilizando a base contributiva da seguridade social. Essa postura, que ignora a essência da relação trabalhista em prol de uma formalidade da previdência e prejudica a coletividade, que depende da robustez desse sistema para proteção social de todos, vejamos considerações realizadas pela doutrina previdenciária:

O §9º do art. 28 da Lei de Custeio ganha importância na medida em que, a partir dele, é possível a seleção ou não das rubricas que integrarão ou não o acordo efetivado na justiça do Trabalho, sendo certo que, de acordo com a escolha das rubricas, dentro do limite legal e observado o princípio da congruência dos pedidos, haverá consequências no quantum devido a título das contribuições previdenciárias (Horvath Júnior, 2022, p. 760).

Evidentemente que se esse acordo for na fase de execução as verbas já estão consolidadas na sentença bem como sua respectiva natureza, não havendo margens para ajustes ou modificações posteriores.

3.4.3 Pejotização e os impactos na arrecadação tributária

A pejotização é outro fator que tem implicado em impacto significativo nas contribuições previdenciárias. A prática consiste na contratação de trabalhadores como pessoas jurídicas, em vez de empregá-los sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Essa prática minimiza a carga tributária tanto para o empregador quanto para o trabalhador,

todavia resulta em uma diminuição significativa na arrecadação da seguridade social.

Durante uma sessão da 1ª turma do STF referente a Rcl 67.348, o ministro Alexandre de Moraes criticou a postura de trabalhadores que inicialmente aceitam contratos de pejetização e, posteriormente, recorrem à Justiça do Trabalho buscando o reconhecimento de vínculo empregatício sob o regime da CLT. Moraes argumentou que o problema começa com o acordo inicial entre as partes, devido à redução significativa de impostos para pessoa jurídica, mas muda quando ocorre a rescisão do contrato, que costuma ser seguida por reclamações trabalhistas. Para Moraes, uma possível solução seria exigir que, ao ingressar com ação trabalhista após a rescisão, o trabalhador recolhesse todos os tributos como pessoa física, o que poderia reduzir o número de litígios. Ele destacou que o atual sistema apresenta incoerências, pois o trabalhador, ao final, recolhe os tributos como pessoa jurídica e ganha direitos como pessoa física, o que, segundo o ministro, favorece o aumento de disputas trabalhistas (Migalhas, 2024).

Entretanto, em sentido contrário argumenta-se que as recentes decisões do STF que validam amplamente a pejetização tem causado repercussões econômicas significativas. As estimativas sugerem que, se os trabalhadores incorporados ao mercado após a reforma trabalhista tivessem sido contratados como celetistas, a arrecadação tributária poderia ter sido de R\$ 89 a 144 bilhões, superior entre 2018 e 2023, dependendo do tipo de empresa empregadora (Simples Nacional ou Lucro Real). Ademais, se a pejetização continuar a se expandir, a perda anual de arrecadação pode chegar a R\$ 382 bilhões, o que representa 16,6% da arrecadação federal de 2023 (Marconi; Brancher, 2024, p. 13-14)

Por fim, é válido ressaltar que esses dados evidenciam que a pejetização ao flexibilizar o regime de trabalho, compromete significativamente a arrecadação tributária e, conseqüentemente, a sustentabilidade da seguridade social. Portanto, é essencial que o impacto dessa prática seja considerado na análise das políticas trabalhistas e previdenciárias, a fim de garantir a proteção social e a solidariedade que fundamentam o sistema.

3.5 Análise das Irregularidades nos Pagamentos de Benefícios Previdenciários e os Impactos na Gestão de Recursos Públicos

O Tribunal de Contas da União (TCU), sob a relatoria do ministro Cedraz no acórdão 2.197/2024, firmou que por irregularidades e falhas no INSS em verificá-las, as perdas de recursos para seguridade social estão em torno de 1,1 bilhão por ano, somente os benefícios

com suspeita de irregularidade chegam ao patamar de 1,7 milhões de benefícios suspeitos no ano de 2022. Para enfrentar esses problemas o TCU recomendou o aumento da capacidade operacional do INSS, por meio de aprimoramento da força de trabalho e a implementação de inteligência artificial para automatizar processos, detectar anomalias e otimizar análises de dados. Ademais, deve-se evitar a prescrição de débitos de tributos destinados a seguridade social. (TCU, 2024)

Recomendações são sempre bem-vindas e o uso da inteligência artificial pode potencializar a análise de tais dados. Todavia, a gestão eficiente é fundamental para sustentabilidade da seguridade social. A implementação de inteligência artificial não apenas contribui para a celeridade no processamento de dados e identificação de irregularidades, como também promove maior transparência e controle, de modo a reduzir as possibilidades de fraudes e desperdícios. Assim, para que tais recomendações sejam efetivas, é de fundamental importância que haja investimento em capacitação dos servidores e na atualização contínua de sistemas tecnológicos, de igual modo o fortalecimento da fiscalização e a coordenação entre órgãos responsáveis pela arrecadação tributária, bem como pela distribuição dos recursos da seguridade social. Assim, minimizando as perdas financeiras se garante a robustez e suficiência do sistema.

Esse problema ocorre independentemente da retórica sobre a reforma previdenciária relacionada ao envelhecimento da população e à baixa taxa de natalidade. O foco da análise está nos benefícios previdenciários pagos de forma irregular. O aspecto abordado refere-se à gestão e ao enfrentamento das irregularidades previdenciárias, que, se não forem adequadamente tratadas, tendem a se perpetuar ao longo do tempo, enfraquecendo qualquer sistema previdenciário vigente.

O Ministério da Fazenda, por meio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, divulgou a Pesquisa Dívida Ativa da União (DAU) – Previdência, revelando que, em janeiro de 2024, os 500 (quinhentos) maiores devedores da previdência social acumulavam um débito em contribuições previdenciárias equivalente a R\$ 153.170.907.843,85 (cento e cinquenta e três bilhões, cento e setenta milhões, novecentos e sete mil, oitocentos e quarenta e três reais e oitenta e cinco centavos)(Ministério da Fazenda, 2024)

Neste sentido, tal valor representa um impacto significativo nas receitas destinadas à seguridade social, cuja ausência compromete o equilíbrio do sistema, sobrecarregando-o e gerando um déficit nos recursos necessários para o pagamento dos benefícios previdenciários, afetando a população como um todo.

Ademais, esses valores, quando recuperados por meio de acordos, frequentemente têm

juros e multas reduzidos, com o pagamento dos débitos sendo realizado de forma parcelada. Todavia, a sonegação das contribuições previdenciárias também possui implicações penais, conforme disposto no artigo 168-A do Código Penal, que prevê que “deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional” configura o crime de apropriação indébita, sujeitando o infrator a pena de reclusão de um a quatro anos.

Portanto, a legislação demonstra um maior rigor no manejo dessas contribuições, atribuindo à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) a competência para promover a inscrição em dívida ativa e a execução fiscal, por meio das varas federais, visando à cobrança dos créditos tributários relacionados às contribuições previdenciárias.

Assim, percebe-se que a legislação possui disposições incriminadoras, e as instituições do sistema de justiça, incluindo a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e a própria Justiça Federal, dispõem dos mecanismos necessários para buscar os créditos devidos. Todavia, o problema reside no acúmulo desses débitos. Uma solução viável seria a implementação de estratégias de verificação mensal, concomitantes ao pagamento da folha de salários, uma vez que as tecnologias modernas, especialmente o uso de inteligência artificial para análise de grandes volumes de dados, têm demonstrado grande potencial para detectar e prevenir irregularidades de forma eficiente.

3.6 O Dever fundamental de pagar tributos: A Desoneração da Folha de Pagamentos e seus efeitos no orçamento da seguridade social

A Constituição Federal de 1988 não prevê somente direitos, há diversos deveres expressos no texto constitucional. Assim, há o dever fundamental de pagar tributos (Nabais, 2015, p. 63). Via de consequenciais pagar as contribuições sociais. Para além do dever de pagar tributos, recolher as contribuições sociais constitui-se em deveres sociais extraídos do texto constitucional.

Nessa Toada, com a criação do Estado social, advém os deveres sociais que estão plasmados no texto constitucional ou na expressão da nossa Constituição, os deveres econômicos que assegura o direito à livre iniciativa, mas de igual modo o dever constitucional de valorizar o trabalho humano e assegurar a existência digna conforme os ditames de justiça social (art. 170 e ss., CF/88). Os deveres constituir-se-iam em categoria constitucional distinta dos direitos fundamentais, porém detentores das mesmas garantias constitucionais.

Os deveres fundamentais, ao contrário do que o seu esquecimento ou fraco tratamento constitucional parece sugerir, não são, nem um aspecto – o aspecto dos limites – dos direitos fundamentais, nem um aspecto – o aspecto dos reflexos individuais – dos poderes estaduais, mas sim uma categoria constitucional própria colocada ao lado da dos direitos fundamentais (Nabais, 2015, p. 36).

Portanto, tais deveres se apresentam de forma associada aos direitos sociais. O meio de implementar tais políticas é pelos recursos financeiros que adentram no estado. Assim, todos devem contribuir direta e indiretamente para efetivação dos direitos sociais, uma vez que tais direitos e deveres também têm sua eficácia horizontal, portanto, distribuem-se como deveres nas relações privadas.

Sonegar contribuições, maquinar sem a efetiva devolução das contribuições sociais aos cofres públicos, implica em descumprimento dos deveres constitucionais de pagar tributos.

Portando, como as gerações de direitos fundamentais, há, de forma subjacente, os deveres fundamentais que acompanham cada camada de direitos. Por exemplo, os deveres de conteúdo cívico-político de defesa da pátria por meio do serviço militar (art. 143, CF/88) e participação política (art. 14, §1º, I, CF/88) estão relacionados aos conteúdos de direitos fundamentais de liberdade e participação política.

Os deveres sociais econômicos estão relacionados ao estado social que tem como destinatários o Estado e a coletividade. Nesse sentido, quando o art. 193 da Constituição Federal aduz que a ordem social tem como base o trabalho, há aí constitucionalizado o dever de trabalhar, e em todo o título VIII da Constituição é possível extrair o dever de promover a saúde e financiar a seguridade social que está expresso no art. 195 da CF/88, um dever de toda sociedade.

Há deveres que são destinados aos detentores de direitos fundamentais nas relações privadas, por exemplo a educação que é direito de todos, mas é dever da família (art. 205, CF/88). É dever da família preservar os interesses da juventude (art. 227).

Também faz parte do título II que dispõe sobre a ordem social no que tange a cultura o dever comunitário de promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro (art. 216, §1º).

Nesta linha de raciocínio, a Lei 14.784 de 2023 prorrogou a desoneração à folha de pagamento até 31 de dezembro de 2027. Na prática, 17 setores da economia ao invés de verterem 20% (vinte por cento) de contribuições previdenciárias pagarão entre 1% (um por cento) a 4,5% (quatro vírgula cinco por cento) sobre a receita bruta. Tal redução também vale para municípios que verterão 8% (oito por cento) de contribuições previdenciárias ao sistema de custeio da seguridade social.

Ademais, pela simples leitura dos dispositivos legais conclui-se que haverá uma redução das contribuições previdenciárias e consequente fragilidade no custeio da seguridade social, porém dados estimados demonstra que sem a desoneração da folha de pagamentos no interstício de 2018 a 2023 “a Previdência Social teria deixado de arrecadar R\$ 58 bilhões[...] Nos setores desonerados, houve 1,2 milhões de contratações entre 2018 e 2022”(BRASSCOM, 2023), desse modo levanta-se o argumento de que a desoneração é positiva dado o aumento do número de empregos e fomento da economia.

Entretando, esses dados não são verossímeis, quando se leva em consideração a desoneração para municípios que não necessariamente irão contratar mais pessoas por ter uma maior margem de recursos disponíveis. Assim, é possível concluir que a desoneração da folha de pagamentos é uma medida controversa. Somente em uma análise de longo prazo será possível determinar se os benefícios econômicos compensam as perdas diretas na arrecadação.

Pelo exposto, verifica-se uma retórica de austeridade relacionada a um discurso de esperança para os que se sacrificam no presente, para um futuro de justiça social que está cada vez mais distante da realidade do povo brasileiro. Esse cenário torna os direitos da seguridade social uma aposta de risco, já que sua sustentabilidade depende da base sólida de recursos financeiros, que pode ser enfraquecida por medidas que reduzem a contribuição patronal sem garantias concretas de retorno em outras fontes tributárias.

4 A SUBTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE RECURSOS COMO RETROCESSO SOCIAL NA SEGURIDADE: A DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU) E SEUS EFEITOS

4.1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 assegura um conjunto de direitos sociais fundamentais, incluindo o direito à saúde, à previdência e à assistência social, todos garantidos por meio de um sistema de seguridade social robusto. O custeio desse sistema é garantido por contribuições específicas, de caráter vinculado, para assegurar que os recursos sejam aplicados exclusivamente em sua finalidade constitucional. Entretanto, desde a promulgação da Constituição até o tempo presente, a prática contábil da Desvinculação de Receitas da União (DRU) tem permitido a retirada de uma parte significativa dos recursos inicialmente destinados ao financiamento dessas políticas sociais, redirecionando-os para outras áreas do orçamento federal.

No presente capítulo, o escopo será analisar a DRU sob uma ótica constitucional, jurídica e orçamentária, discutindo como esse mecanismo afeta a implementação dos direitos sociais fundamentais no Brasil. A análise abordará tanto o impacto prático da DRU quanto sua conformidade com a Constituição Federal de 1988, especialmente no que tange à vedação de retrocesso social e às cláusulas pétreas que protegem os direitos fundamentais.

4.2 O Contexto histórico-normativo da DRU

A Desvinculação de Receitas da União foi instituída em 1994, no contexto do Plano Real, como uma medida de ajuste fiscal. Seu objetivo inicial era conferir maior flexibilidade ao governo federal na gestão de suas receitas, permitindo a desvinculação de 20% (vinte por cento) dos recursos vinculados a áreas específicas, para que fossem remanejados a fim de cobrir outras despesas orçamentárias da União. A medida teria duração por um lapso de tempo peremptório, conforme prescrito no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Não obstante, com o passar do tempo, a DRU foi prorrogada e alterada por várias emendas constitucionais. Em 2016, com a Emenda Constitucional nº 93, o percentual de desvinculação foi ampliado para 30% (trinta por cento), representando uma mudança institucional que, embora prevista para durar por certo período, foi renovada e ampliada quanto

ao percentual de desvinculação.

Dado o extenso período entre a implementação da DRU e suas sucessivas prorrogações, essa prática fiscal acabou se consolidando, de modo que o debate sobre ela é bastante limitado, tornando-se quase um assunto intocável no que tange a transparência e rastreabilidade dos recursos desvinculados. Seu mecanismo de desvinculação de receitas foi utilizado como uma ferramenta de ajuste orçamentário, proporcionando ao governo federal maior flexibilidade no uso das contribuições sociais, que originalmente deveriam ser destinadas ao financiamento específico da seguridade social brasileira.

Dessa forma, é possível observar uma retórica sofisticada em defesa dos direitos sociais, apesar de se constatarem inconsistências no sistema jurídico. Agora, partimos para outro problema relevante ao tratar de orçamento e direitos sociais: o debate sobre a constitucionalidade da Desvinculação das Receitas da União frente à garantia constitucional da efetivação dos direitos sociais fundamentais. Essa análise será comparada à rigidez nos gastos públicos, introduzida pelo teto de gastos a partir da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, embora prevaleça há muito tempo um discurso de austeridade que, ao ser analisado de forma mais profunda, revela-se seletivo (Ribeiro, 2019, p. 110).

Portanto, há um discurso de austeridade que distingue diferentes grupos de pessoas. Levantam-se argumentos, influenciados pela ótica neoliberal, de que todo gasto público deve ser contido e de que os direitos sociais só podem ser implementados se houver recursos financeiros disponíveis. Nesse contexto, defende-se que o Estado não deve intervir, pois a livre concorrência e a garantia dos direitos individuais de primeira geração, relacionados à propriedade e à liberdade, é que devem ser preservados.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a partir do art. 76, estabelece a instituição da DRU nas três esferas federativas. E com a Emenda Constitucional nº 93 de 2016, há a ressalva de que, mesmo com a desvinculação de 30% (trinta por cento) das contribuições sociais, não haveria prejuízo ao pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social. Contudo, questiona-se o alcance real dessa ressalva em relação à efetiva implementação dos direitos sociais, conforme a vontade do poder constituinte originário.

Neste sentido, todas essas questões derivam da questão principal, que é a conformidade da DRU com a Constituição Federal e a garantia dos direitos sociais. Os direitos sociais fundamentais, como saúde, educação e assistência social, não podem sofrer retrocessos; pelo contrário, devem ser gradativamente implementados e jamais retirados. Aqui, invoca-se o princípio da vedação ao retrocesso, segundo o qual os direitos sociais, conquistados com grande esforço, não podem retroceder, sob pena de violação ao texto constitucional.

Nessa perspectiva, o Sistema de Seguridade Social é formado por um conjunto de princípios e normas que visam à promoção da justiça e ao bem-estar social. Dessa forma, um exame aprofundado das regras que regem a seguridade social é fundamental para entender a efetivação dos direitos sociais.

Além disso, o art. 6º da Constituição Federal, que integra o capítulo dos Direitos e Garantias Fundamentais, inclui no rol dos direitos sociais o direito à educação, trabalho, previdência social e assistência aos desamparados. Da mesma forma, o art. 193, que inicia o Título VIII, estabelece que a ordem social tem como fundamento o trabalho e como finalidade o bem-estar e a justiça social.

De fato, o Estado deve agir de forma ativa na realização dos direitos sociais fundamentais, que não podem permanecer apenas como disposições em textos legais; é necessário que sejam formuladas normas que impactem diretamente a vida das pessoas. Em outras palavras, os direitos sociais fundamentais dependem da atuação do Estado para que sejam efetivamente concretizados.

No entanto, o Estado, que possui o papel constitucional de garantir a concretização dos direitos sociais fundamentais, deliberadamente modifica seu orçamento, reduzindo o fluxo de recursos que o constituinte originalmente estabeleceu.

Além disso, a mentalidade neoliberal que se infiltrou nas instituições brasileiras por meio de reformas administrativas e pela apropriação de fundos antes destinados à implementação de políticas sociais. Isso foi discutido brevemente no segundo capítulo com relação ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), de onde são retirados os recursos para o pagamento do seguro-desemprego. A partir da década de 1990, esse fundo começou a ser redirecionado, servindo ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como política de fomento. O próprio nome do banco revela que o aspecto social vem em segundo plano.

Quando recursos originalmente destinados a políticas sociais são redirecionados para finalidades distintas daquelas previstas na Constituição Federal, surge uma verdadeira crise institucional, uma vez que os 30% (trinta por cento) desvinculados pela DRU acabam sendo utilizados de forma discricionária pelo Estado.

A Constituição Federal, em seu art. 194, prescreve que o sistema de seguridade social abrange três áreas principais a serem protegidas e garantidas: saúde, previdência e assistência social. A concretização dos direitos sociais fundamentais nessas três esferas depende do financiamento por parte da sociedade. Além de financiar, é responsabilidade da sociedade fiscalizar a correta aplicação desses recursos, pois a simples definição do papel da seguridade

social no texto constitucional não será suficiente sem o controle efetivo dos gastos públicos destinados a esse fim.

Cabe à ciência do direito, ao se debruçar sobre os textos legais e normas derivadas da atividade administrativa, fornecer à sociedade os instrumentos necessários para o controle. Nesse contexto, torna-se essencial verificar a constitucionalidade da DRU em relação aos direitos sociais fundamentais. Assim, ao estudar a Desvinculação de Receitas da União, é fundamental compreender se as emendas constitucionais que permitem a desvinculação de percentuais das contribuições sociais, por meio do ADCT, estão em conformidade com a vontade do constituinte originário.

É necessário combater a retórica sofisticada que proclama o avanço dos direitos sociais, buscando compreender seu real progresso. Se a União Federal opta por aumentar as contribuições sociais em vez de criar novos impostos, visando evitar a partilha e distribuição dessas receitas, mesmo que os direitos da seguridade social sejam formalmente protegidos, haverá inevitavelmente prejuízos que se propagarão em cadeia.

Podemos exemplificar isso, ao analisar o art. 212 da Constituição Federal que prevê 18% (dezoito por cento) da receita obtida por meio de impostos deve ser aplicada anualmente na manutenção e desenvolvimento da educação. No entanto, se a preferência recai sobre a criação de contribuições em vez de novos impostos, esse percentual não se aplica às contribuições. Como consequência, a educação deixa de receber os recursos necessários, frustrando a destinação constitucionalmente prevista.

Também é necessário examinar se a ressalva incluída no ADCT, com a Emenda Constitucional nº 93 de 2016, tem um alcance efetivo ou se se trata apenas de uma retórica sofisticada. Essa emenda permite a desvinculação de 30% (trinta por cento) da arrecadação das contribuições sociais, sem que isso prejudique o pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social. No entanto, há questionamentos sobre a real eficácia dessa ressalva em relação à implementação plena dos direitos sociais.

A prática de utilizar recursos provenientes da seguridade social para financiar as despesas de MDE viola as normas constitucionais que vinculam essas contribuições às despesas típicas do regime geral de previdência social, às ações e serviços públicos de saúde e à assistência social. Além disso, essa prática desconsidera a norma estabelecida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que, a partir de 2020, excluiu as receitas das contribuições sociais vinculadas à seguridade social da incidência da Desvinculação de Receitas da União (DRU), conforme apontado pelo Tribunal de Contas da União (2023, p. 220). Dessa forma, contribuições destinadas ao sistema de seguridade social, incluindo as despesas com

previdência, saúde e assistência social, continuam a ser desvinculadas, em desrespeito à Emenda Constitucional nº 103/2019, que determina a manobra fiscal da DRU não pode incidir sobre os 30% (trinta por cento) dessas contribuições, conforme o Art. 76, §4º da EC 103/2019.

Portanto, evidencia-se uma apropriação de recursos originalmente destinados à implementação de políticas públicas voltadas à seguridade social, acompanhada por uma mudança de política, guiada por uma nova visão de mundo servil ao capital financeiro. Trata-se de uma política de austeridade que seleciona quais grupos devem se submeter às regras do jogo neoliberal.

4.3 A constitucionalidade da DRU

A DRU é muitas vezes defendida sob a justificativa de austeridade fiscal, que busca controlar os gastos públicos e reduzir o papel do Estado na economia, alinhando-se a uma perspectiva neoliberal, conforme introduzido no primeiro capítulo deste trabalho. No entanto, essa justificativa levanta sérios questionamentos quanto à sua compatibilidade com a Constituição Federal, que assegura a efetivação dos direitos sociais. O princípio da vedação ao retrocesso, amplamente reconhecido no direito constitucional, estabelece que conquistas sociais, como saúde, educação e assistência, devem ser preservadas e ampliadas, e não enfraquecidas por políticas fiscais que priorizam cortes indiscriminados sem considerar os impactos sociais.

Embora a Emenda Constitucional nº 93/2016 tenha previsto que a DRU não causaria prejuízo ao Regime Geral de Previdência Social, há dúvidas quanto ao alcance real dessa ressalva e à sua efetividade na proteção dos direitos sociais. A análise aqui se concentra em avaliar a conformidade da DRU com a Constituição Federal de 1988, bem como sua compatibilidade com os princípios de justiça social, considerando se ela resguarda realmente a implementação dos direitos sociais ou se compromete seu avanço.

A Desvinculação das Receitas da União (DRU) é uma manobra contábil implementada desde 1994, atualmente prevista no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que, apesar do nome, já está em vigor há 30 anos. Seu prazo foi sucessivamente prorrogado por meio de dez emendas constitucionais ao ADCT, sendo atualmente válida para os tributos federais até 31 de dezembro de 2032, conforme redação dada pela EC nº 135 de 2024 publicado no Diário Oficial da União em 20 de dezembro de 2024.

A desvinculação de um percentual das contribuições sociais reduz, conseqüentemente, a disponibilidade orçamentária destinada à efetivação dos direitos sociais. Isso limita a

capacidade do Estado de assegurar as políticas sociais necessárias para cumprir os direitos previstos no texto constitucional, uma vez que essas políticas dependem de receitas vinculadas e de um patamar mínimo de gastos.

No que tange aos direitos da Seguridade Social, a reforma da previdência, introduzida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, acrescentou ao art. 76 do ADCT o § 4º, que estabelece: "A desvinculação de que trata o caput não se aplica às receitas das contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social." Ora, então, antes era possível desvincular as contribuições destinadas ao custeio da seguridade social? Pela simples análise do texto, sim, uma vez que o caput do art. 76 apenas ressalva que a desvinculação ocorre "sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social".

Pelo exposto, conclui-se que o ADCT permitiria a desvinculação das contribuições destinadas à seguridade social, desde que fosse mantido o pagamento das despesas do RGPS. Ademais, a inclusão da própria ressalva do §4º do ADCT também conduz ao entendimento que a DRU sobre às contribuições destinadas ao custeio para seguridade social era plenamente permitida.

Apesar dessa ressalva, parcela da doutrina defendem que, desde 2016, o interesse do governo por essas contribuições diminuiu, uma vez que, a partir desse ano, as despesas começaram a superar as receitas (Amado, 2023, p. 205-206). Todavia, como demonstrado pelo próprio parecer de Contas da Presidência da República, verificou-se o uso de recursos vinculados à seguridade social em 2020 e 2021, porém em 2022 não se verificou a destinação indevida:

Deve-se ressaltar que, no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2021, foi apontada irregularidade acerca do desvio de finalidade de recursos vinculados à seguridade social para o custeio de ações típicas de MDE alheias às políticas públicas abrangidas pelo conceito constitucional de seguridade social, em afronta aos princípios e regras previstos nos arts. 194, 195, 198 a 203 da Constituição Federal, no § 4º do art. 76 do ADCT, nos arts. 11, 16, 17 e 18 da Lei 8.212/1991, nos arts. 2º e 3º da Lei Complementar 141/2012, e em desacordo com a resposta à consulta apreciada pelo Acórdão 31/2017-TCU-Plenário (relator: Ministro Augusto Sherman), com eficácia normativa. Diferentemente do que se observou em 2020 e em 2021, não se verificou, em 2022, a destinação indevida de recursos de contribuições sociais vinculadas ao financiamento de políticas públicas que integram a seguridade social para o financiamento de ações típicas de MDE, em observância ao item 3.2 daquele Parecer Prévio e à ciência proferida à SOF/ME e ao Ministério da Educação no Acórdão 626/2022-TCU-1ª Câmara (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues). (TCU, 2023, p. 218-219).

Portanto, qualquer debate em torno de reforma previdenciária que tenha como suporte fático o envelhecimento da população e diminuição da taxa de natalidade, bem como do déficit da previdência social, deve ser acompanhado de profunda discussão sobre o destino dos

recursos desvinculados da seguridade social, bem como de sua realocação, para então se iniciar um debate sobre reforma previdenciária que, mesmo tendo ocorrido em 2019, já há uma exigência desse controle por parte do sistema econômico que tensiona o sistema político para uma nova reforma previdenciária.

Nesse sentido, o estudo “Previdência: Reformar para Excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da Previdência Social Brasileira”, publicado pela ANFIP em Colaboração com o DIEESE no contexto da PEC 287/2016 que foi apresentada pelo governo Temer para reformar a previdência social brasileira, mas que de fato foi implementada pela EC 103/2019 no Governo Bolsonaro.

Pelo estudo sobredito, verificou-se que o déficit alegado pelo governo para reformar a previdência social, desconsidera o tamanho do orçamento da seguridade social, que é bem maior do que o demonstrado. Assim, por previsão constitucional, a seguridade é financiada por uma diversidade de fontes de receitas já detalhadas no capítulo segundo. Tal estrutura de financiamento é amplamente diversificada, o que torna o orçamento da Seguridade superavitário, caso todos os recursos fossem devidamente considerados.

No entanto, o governo utiliza a Desvinculação das Receitas da União (DRU) como um mecanismo para “desviar” uma parte significativa dos recursos que deveriam ser destinados à Seguridade Social (incluindo a Previdência) para o orçamento geral. A DRU permite que 30% (trinta por cento) das receitas vinculadas a áreas como Saúde, Previdência e Assistência Social sejam realocadas para outros fins, conferindo maior flexibilidade ao governo no uso desses recursos. O estudo destaca que essa prática esvazia o orçamento da Seguridade Social, mascarando sua verdadeira capacidade de financiamento e contribuindo para o discurso de déficit previdenciário.

Ao utilizar a DRU, o governo direciona parte das receitas da Seguridade Social para outros setores, aumentando a margem de manobra dentro do orçamento geral, onde não há a mesma vinculação dos recursos. Esse processo reduz a transparência e a eficiência do financiamento da Seguridade Social, desviando recursos que deveriam ser aplicados diretamente em benefícios sociais. Dessa forma, a alegação de déficit previdenciário é construída artificialmente, uma vez que os recursos que deveriam estar disponíveis para a Previdência são absorvidos pela DRU. O documento também questiona as premissas centrais do governo, como a justificativa de reforma por haver um envelhecimento demográfico e déficit previdenciário. Na verdade, falta ao governo um projeto de desenvolvimento econômico compatível com as necessidades do país (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil,

2017, p. 18-20).

Ademais, a inclusão do §4º no art. 76 do ADCT revela uma tentativa do governo de negociar a aprovação da reforma previdenciária, concretizada pela EC nº 103/2019. Essa inclusão também representa o reconhecimento, por parte do Estado, de que a Desvinculação das Receitas da União (DRU) prejudicou e continua a prejudicando o Sistema de Seguridade Social, evidenciando uma dívida histórica resultante das desvinculações realizadas no passado, que incidiram livremente sobre as contribuições destinadas à seguridade social.

Nesse contexto, a estratégia da União em buscar maior discricionariedade em seu orçamento tem sido amplamente criticada pela doutrina, como podemos colacionar a posição abaixo:

A desvinculação da receita da União, ou DRU, como ficou conhecida, surgiu em 1994, quando da implementação do Plano Real, e foi sucessivamente prorrogada pela necessidade de flexibilização dos recursos públicos para o atendimento de despesas não alcançadas na finalidade de criação dos tributos que as sustentam. Esses ingressos basicamente custeiam o pagamento da dívida pública e financiam outras despesas, ao passo que retira recursos vinculados a áreas importantes como saúde, educação e assistência social. O comando inicialmente criado para “sanear financeiramente a Fazenda Pública Federal e manter a estabilidade econômica”, foi sucessivamente prorrogado até a quadra atual, e o será por muito tempo, dada a necessidade alegada do Executivo de maior flexibilidade para alocar os recursos disponíveis entre diversos itens de despesa, reduzindo a rigidez imposta pela vinculação. Nessa senda, por meio de normas transitórias, o governo cria comandos definitivos, na contramão do conteúdo comum às normas desse jaez. E é mais do que pacífico afirmar que normas de elevada carga de intertemporalidade não se prestam a funcionar como normas de caráter definitivo ou como normas de igual peso com as do corpo permanente da Constituição Federal foi desvinculada pelo ADCT, numa verdadeira desarmonização sistêmica, a ensejar anomalias às finanças públicas. (Leite, 2020, p. 225).

Portanto, a estratégia orçamentária de mutilar recursos do custeio da seguridade social por meio da desvinculação de receitas, implementada sob a justificativa de maior flexibilidade orçamentária, não apenas desvirtua o destino que o constituinte originário deu para esses recursos, como também compromete a estruturação do sistema financeiro constitucional.

Assim, ao utilizar normas transitórias como se fossem de caráter definitivo, a União não apenas desarmoniza o ordenamento jurídico, mas também cria anomalias que fragilizam as finanças públicas e aprofundam as desigualdades entre os entes federativos. Desse modo, a continuidade dessa prática revela um desequilíbrio entre a necessidade de estabilidade econômica e a observância dos compromissos constitucionais de proteção aos direitos sociais, gerando impactos significativos na seguridade social.

A Desvinculação das Receitas da União, desde sua criação, tem sido amplamente criticada pela doutrina, constituindo-se como o “ fator externo que mais perturba o ingresso de

recursos para o sistema de seguridade social(Balera, 2014, p. 46). Essa crítica reforça como a desvinculação compromete diretamente os princípios constitucionais que estruturam o financiamento da seguridade social, desviando recursos essenciais para finalidades diversas, em detrimento de direitos fundamentais.

O Supremo Tribunal Federal analisou a questão no Recurso Extraordinário nº 566.007 de 2014, no caso empresa de transporte rodoviários questionava a validade da obrigação tributária referente às contribuições sociais, argumentando que a desvinculação parcial dessas receitas transformaria as contribuições em impostos inominados. Em resposta o STF firmou a tese de que a DRU não é inconstitucional, seja em sua redação original, seja nas resultantes das sucessivas emendas que a renovaram.

Neste ponto, é válido salientar que a decisão do STF não encerra o debate, uma vez que o procedimento contábil da DRU promove um emaranhado nos conceitos jurídicos tributários, bem como é acrescido por uma crise de legitimidade na inserção deste fator jurídico que prejudica o custeio da seguridade social desenhado pelo constituinte originário. Ademais, a DRU é instituída por Emenda Constitucional, o que torna seu enfrentamento possível somente por ofensa a cláusulas pétreas, porém o STF não se sensibilizou com esse argumento. (Paulsen; Velloso, 2019, p. 47).

Na análise da constitucionalidade da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e seu impacto sobre o financiamento da seguridade social, é imprescindível considerar a teoria de Robert Alexy sobre direitos fundamentais e a necessidade de procedimentos que assegurem sua realização. Alexy argumenta que os direitos fundamentais não são meros enunciados normativos; eles dependem de uma estrutura procedimental que garanta a aplicação concreta desses direitos. Segundo o autor, "os direitos fundamentais, de um lado, garantem direta e indiretamente a participação no processo democrático [...], de outro lado, na medida em que estabelecem limites materiais a esse processo, eles são não-procedimentais" (Alexy, 2008, p. 205). Esse entendimento ressalta que a efetivação dos direitos fundamentais exige mais do que uma formulação normativa; ela pressupõe um conjunto de procedimentos que assegurem a destinação de recursos e a organização necessária para sua implementação prática.

Essa perspectiva se torna particularmente relevante no contexto da DRU, que permite à União a desvinculação de até 30% das receitas de contribuições sociais originalmente destinadas à seguridade social. A desvinculação representa, nesse sentido, uma retirada dos instrumentos procedimentais fundamentais para a efetivação dos direitos sociais. Ao desvincular receitas, a DRU interfere diretamente no financiamento de áreas como saúde, previdência e assistência social, fragilizando o sistema de seguridade social. A desvinculação

de recursos, portanto, compromete o pacto procedimental necessário para a concretização dos direitos fundamentais sociais.

A teoria discursiva de Alexy aprofunda essa crítica ao enfatizar que qualquer decisão normativa, para ser legítima, deve estar fundamentada em um discurso racional que submeta as decisões à correção normativa. Para Alexy, “discursos são séries de ações interligadas devotadas a testar a verdade ou correção das coisas que dizemos. Os discursos que se preocupam com a correção de afirmações normativas são discursos práticos” (Alexy, 2005, p. 159). No caso da DRU, a falta de um procedimento que assegure a destinação de recursos às áreas essenciais da seguridade social significa que as decisões sobre a alocação de recursos não estão sendo devidamente justificadas no âmbito do discurso normativo. A DRU, ao permitir desvinculações financeiras, flexibiliza o uso de recursos sem garantir que os direitos fundamentais sejam priorizados, o que fere o princípio de correção normativa defendido por Alexy.

A partir desse ponto, torna-se possível afirmar que a DRU, ao desvincular receitas essenciais, compromete a integridade do sistema de seguridade social e desrespeita os requisitos procedimentais necessários para a proteção dos direitos fundamentais. A ideia de Alexy de que “direitos fundamentais pressupõem procedimento” implica que a garantia desses direitos depende de sistemas de organização e destinação de recursos que assegurem sua aplicabilidade prática. Sem esse procedimento garantidor, a realização dos direitos fundamentais fica sujeita a decisões arbitrárias ou desvinculadas de uma fundamentação normativa que assegure sua efetivação. Nesse sentido, a DRU, ao permitir a União redirecionar parte significativa dos recursos destinados à seguridade social, retira o instrumental necessário para a proteção dos direitos fundamentais, configurando uma falha procedimental.

Além disso, Alexy explica que “um resultado [para ser procedimentalmente válido] deve ser alcançado por meio da observância de normas e princípios procedimentais compatíveis com os direitos fundamentais. Caso contrário, ele é, do ponto de vista procedimental, defeituoso, e deve ser, por isso, classificado negativamente” (Alexy, 2008, p. 207). Com base nessa afirmação, a DRU pode ser interpretada como um desvio procedimental que compromete a realização dos direitos sociais fundamentais, pois retira o instrumental financeiro e organizacional necessário para assegurar que esses direitos sejam efetivamente garantidos. Ao permitir a desvinculação de 30% das contribuições sociais, a DRU afasta a possibilidade de um financiamento consistente e seguro para as políticas de seguridade social, dificultando a implementação dos direitos fundamentais sociais e, consequentemente, fragilizando o pacto constitucional de proteção social.

Essa crítica à DRU, fundamentada na teoria de Alexy, demonstra que a desvinculação de receitas compromete a organização procedimental que sustenta a garantia dos direitos fundamentais. Sem a alocação de recursos de forma prioritária e garantida, os direitos sociais ficam vulneráveis à descontinuidade, uma vez que sua efetivação depende diretamente da segurança no financiamento das políticas públicas. Nesse sentido, a DRU, ao flexibilizar o uso de recursos, retira o instrumental procedimental necessário para assegurar que os direitos sociais fundamentais sejam cumpridos, desrespeitando, assim, a estrutura constitucional que visa proteger esses direitos.

Portanto, ao analisar a DRU sob a ótica da teoria procedimental de Alexy, evidencia-se que o mecanismo de desvinculação promove uma ruptura no sistema de garantias procedimentais, ao não assegurar um financiamento que respeite a exigência de um procedimento organizado e direcionado à efetivação dos direitos fundamentais. Como Alexy argumenta, "direitos fundamentais pressupõem um procedimento", e esse procedimento, para ser válido, deve contemplar mecanismos que garantam a execução prática e contínua dos direitos fundamentais (Alexy, 2008). A DRU, ao desvincular receitas da seguridade social, compromete esses mecanismos, retirando, portanto, o instrumental que torna esses direitos realizáveis e garantidos na prática.

4.3.1 Análise da jurisprudência do STF

No julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 56.607 que originou o julgamento do Tema 277 no Supremo Tribunal Federal (STF), portanto um caso de repercussão geral, sendo seu julgamento um entendimento aplicável a outros processos semelhantes.

Desse modo, a decisão do STF no RE 566.007, relatada pela Ministra Cármen Lúcia, destacou a validade da DRU, considerando-a constitucional e eficaz para a gestão fiscal, apesar das limitações que ela impõe ao orçamento da Seguridade Social. No entanto, dos ministros votantes o Ministro Luís Roberto Barroso, mesmo acompanhando o voto da relatora, foi o único a tecer críticas aos mecanismos da DRU, afirmando ter perplexidade e preocupação quanto ao seu uso, porém entendendo que é uma decisão política e não jurídica, uma vez que foi instituída por Emenda Constitucional ao ADCT. De fato, a recorrência da DRU gera incertezas do real comprometimento do Estado com a manutenção dos direitos sociais.

A razão de decidir foi pela constitucionalidade da DRU, no caso introduzida pela Emenda Constitucional 27 de 2000 e renovada por sucessivas emendas constitucionais, que na época desvinculavam 20% (vinte por cento) das receitas da União. Matéria de grande

preocupação para o direito previdenciário, tal é o fato de que atuou como *Amicus Curiae* o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBD).

De fato, a corte concluiu que a DRU é constitucional, pois sua implementação por emenda constitucional respeita o poder reformador da Constituição. Todavia, argumento em *Obter Dictum*, mesmo que ditos de passagem e não sejam a razão de decidir, reforçam a ideia de que o debate sobre a constitucionalidade da DRU não foi superado pela decisão do STF. Assim, como argumentado, a desvinculação por médio da DRU seria inconstitucional, pois feriria a destinação específica das contribuições, transformando-as parcialmente em “impostos inominados”. Outro ponto foi que o desvio afetaria o pacto federativo, pois impactaria a repartição de receitas entre a União, estados e municípios.

Por outro lado, o STF considerou que a DRU, ao ser implementada por emenda, não violava cláusulas pétreas. Também ressaltou que a desvinculação das receitas não implicava a sua devolução ao contribuinte, já que o oposto de “desvincular” seria “reintegrar” à União, e não restituir aos particulares.

A ação originária que deu origem ao tema em comento teve como autor a Rodoviária Nova Era LTDA, que tinha como causa de pedir a desoneração tributária proporcional à parcela das contribuições sociais que foram desvinculadas pela DRU. No caso a empresa argumentava que, ao desvincular 20% das receitas das contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social, a União estaria desvirtuando a natureza dessas contribuições, tornando-as impostos inominados. Assim, a recorrente pretendia que fosse devolvido de forma proporcional a contribuição recolhida, uma vez que esses valores estavam sendo empregados de maneira diversa da destinação constitucional das contribuições.

Portanto, foi uma decisão que tinha como pedido e causa de pedir questões meramente tributárias. Desse modo, há vários pontos que não estão claros sobre o tema e que merecem ser abordados, o primeiro deles é que o Supremo Tribunal Federal enfrentou o tema da desvinculação, sob a ótica privada do direito tributário. Portanto, a interpretação que deve ser realizada no tocante a DRU deve ser sistemática ao incluir os direitos sociais no inciso citado, há de se ressaltar que os direitos sociais estão inclusos nas cláusulas pétreas, uma vez que não é possível garantir o direito individual à vida sem a garantia constitucional do direito à saúde (Santos, 2020, n.p)

Todavia, o Supremo Tribunal Federal tem sido levado a enfrentar o tema sob a ótica de interesses privados que buscam o indébito de tributos pagos e desvinculados e não sob a ótica dos direitos sociais, no sentido de mensurar o real prejuízo aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Na mesma linha do tema 277, o STF já tinha formado jurisprudência pacífica antes do julgamento deste tema, o que pode ser visto no RE 537.610 de 2009 que julgou constitucional a EC nº 27/2000 que desvinculou 20% (vinte por cento) do produto da arrecadação, posicionando-se pela constitucionalidade da desvinculação de parte da arrecadação de contribuição social, tendo tal precedente se replicado nas decisões monocráticas da casa (RE 614.184, RE 602.367, RE 606.569), mencionados inclusive no voto do ministro Luis Fux no tema em comento. Porém, sempre com o foco na ótica do direito tributário e em pretensões privadas que buscavam tão somente o indébito tributário.

De igual modo, a forma como votou cada ministro no tema é relevante, a ministra Carmem Lúcia que foi a relatora, em seu voto concluiu pela falta de legitimidade processual da Recorrente, apontando que a DRU não violava a constituição e ressaltando que a declaração de inconstitucionalidade não beneficiaria o particular.

Ademais, o ministro Barroso vota com a relatora, todavia expressou perplexidade e dificuldade em relação à DRU, principalmente sobre o seu impacto na estrutura de financiamento de políticas públicas, especialmente as voltadas à seguridade social. A preocupação do ministro refletiu um receio de que a DRU, ao flexibilizar a destinação de receitas vinculadas, pudesse comprometer a segurança do custeio das áreas afetadas, afirmando que o Supremo não era Fórum adequado para o questionamento sobre a constitucionalidade da DRU.

Já no ano de 2020, o Supremo Tribunal Federal julgou a ADI 5628 que foi proposta pelo Governador do Acre, com o escopo de declarar inconstitucional a dedução da DRU sobre os valores da CIDE-Combustíveis a serem repassados. Assim, o STF enfrentou novamente o tema, não julgando sobre a constitucionalidade do art. 76 do ADCT, porém interpreta tal artigo para declarar o art. 1º-A, parte final, da lei 10.336/2001 inconstitucional por afronta ao art. 159, III da CF, sob o argumento de que tal dispositivo restringe a parcela de arrecadação da Cide-Combustíveis que é destinada aos Estados.

Neste sentido, na razão de decidir da ADI 5628, concluiu que é inconstitucional a dedução de 30% da arrecadação da CIDE-Combustíveis antes da repartição com Estados e Distrito Federal. O debate principal dessa ADI foi sobre a autonomia federativa e não incidência da DRU sobre transferências obrigatórias.

O presente conflito federativo foi observado pelo constituinte na aprovação da EC nº 135 que prorrogou a DRU até 31 de dezembro de 2032, prevendo no §5º do art. 76 do ADCT que a DRU “não opera efeitos sobre recursos que, por expressa disposição em norma constitucional ou legal, devam ser transferidos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios”,

com isso vê-se claramente a força dos entes federadas que emplacam exceções a DRU com o escopo de garantir que não tenham redução na sua margem orçamentária operadas por meio da desvinculação.

Mais uma vez o STF deixou de apreciar a questão dos efeitos da DRU sobre a seguridade social, na ADI em comento o foco principal foi os impactos sobre a seguridade social ou a previdência. O foco principal está nas questões federativas e na repartição de receitas entre a União e os Estados. Porém, o debate poderia ter avançado, mesmo a pretensão do autor não tendo tocado em temas sociais ou de seguridade.

Neste sentido, quando a União escolhe arrecadar por meio de contribuições sociais em vez de impostos gerais, e aplica a desvinculação de receitas (DRU) de 30% (trinta por cento), isso impacta diretamente a quantidade de recursos repassados aos Estados. Contribuições sociais, como as arrecadadas para a seguridade social (incluindo saúde, previdência e assistência social), estão sujeitas à DRU, o que permite que a União utilize parte desses recursos para outros fins. Já impostos gerais, que não sofrem desvinculação, devem ser repartidos conforme as regras de repartição de receitas tributárias.

Essa escolha reduz o montante destinado a áreas dependentes do financiamento estadual, como educação que na forma do art. 212 da CF/88 a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito da receita resultante dos impostos. Portanto, a preferência pelas contribuições sociais sujeitas à DRU, em vez de impostos com repasse obrigatório, tende a concentrar recursos na União e diminuir o potencial de financiamento local.

4.4 Desafios jurídicos e a vedação ao retrocesso social

A desvinculação dos recursos sociais gera um cenário de precarização dos direitos da seguridade social, violando o princípio da vedação ao retrocesso social. A partir de uma perspectiva jurídica, é essencial avaliar se a continuidade da DRU, por meio de sucessivas emendas constitucionais, está em consonância com os preceitos da Constituição de 1988, especialmente no que diz respeito à proteção dos direitos fundamentais.

Este tópico também discute o papel do Supremo Tribunal Federal na validação da DRU e questiona se as decisões da Corte têm sido adequadas ao lidar com os impactos sociais desse mecanismo. Com a análise jurídica até aqui exposta e as tensões entre os princípios constitucionais e as práticas orçamentárias evidenciadas, a discussão avança para examinar em maior profundidade as implicações orçamentárias e tributárias que sustentam a DRU e a sua relação com o custeio da seguridade social.

Da mesma forma, é essencial ressaltar que o ordenamento jurídico não se restringe à concessão de direitos, mas também impõe uma série de deveres que orientam a vida em sociedade. Com o surgimento do Estado Social, esses deveres assumem uma dimensão ampliada, abrangendo tanto os aspectos sociais, que garantem a coletividade, quanto os econômicos, que asseguram a liberdade de iniciativa, sem perder de vista a valorização do trabalho humano e a promoção de uma existência digna, pautada nos princípios da justiça e do bem-estar coletivo.

Conforme já expomos no capítulo segundo os deveres fundamentais não devem ser considerados meramente como limites aos direitos fundamentais ou como reflexos individuais dos poderes estatais. Ao contrário, eles constituem uma categoria constitucional autônoma, que, embora distinta dos direitos fundamentais, compartilham as mesmas garantias constitucionais.

A Ordem Social, desde o art. 193 da Constituição Federal de 1988, estabelece o primado do trabalho e tem como objetivo a justiça e o bem-estar sociais, servindo como a porta de entrada para os direitos sociais. No que se refere à educação, cultura e desporto, a Constituição determina que a educação é um dever tanto da família quanto do Estado, devendo ser assegurada por todos, conforme podemos extrair do art. 205, CF/88.

No mesmo sentido, cabe ao Estado promover a proteção das manifestações culturais, o que impõe a todos o dever de respeitar as culturas populares, indígenas e afro-brasileiras. Assim, os deveres fundamentais se apresentam de forma associada aos direitos sociais, sendo a implementação dessas políticas viabilizada pelos recursos financeiros que ingressam nos cofres públicos. Dessa maneira, todos devem contribuir, de forma direta e indireta, para a efetivação dos direitos sociais, os quais possuem eficácia horizontal e se refletem como deveres nas relações privadas.

A sonegação de contribuições previdenciárias ou a adoção de estratégias para evitar sua incidência conforme abordado no segundo capítulo, constitui uma violação dos deveres constitucionais relacionados ao pagamento de tributos. Assim como ocorre com as gerações de direitos fundamentais, a cada camada de direitos correspondem deveres fundamentais. Um exemplo disso são os deveres de natureza cívico-política, como a defesa da pátria por meio do serviço militar obrigatório, a participação política.

Os deveres sociais e econômicos estão diretamente ligados ao Estado Social, abrangendo tanto poder público quanto a coletividade com seus destinatários. Nesse sentido, o art. 193 da Constituição Federal, ao afirmar que a ordem social se fundamenta no trabalho, incorpora o dever constitucional de exercer uma atividade laboral. Ademais, a constituição compartilha com todos os cidadãos brasileiros a responsabilidade de garantir a saúde e custear

seguridade social.

4.5 Análise da vinculação do seguro-desemprego na previdência e impactos da DRU

O seguro-desemprego, para o qual a contribuição do PIS/Pasep é constitucionalmente destinada, configura-se como um direito social do trabalhador. Conforme estabelecido pela Constituição Federal, trata-se de um direito assegurado ao trabalhador em caso de desemprego involuntário (art. 7º, II, CF/88). O capítulo constitucional referente à previdência social reforça essa proteção, determinando que a previdência deve amparar o trabalhador em situações de desemprego involuntário, conforme previsto em lei (art. 201, III, CF/88). Assim, o texto constitucional estabelece com clareza o seguro-desemprego como um benefício de caráter previdenciário.

O seguro-desemprego, cuja contribuição é constitucionalmente destinada ao PIS/Pasep, configura-se como um direito social do trabalhador. A Constituição Federal estabelece esse direito ao trabalhador em casos de desemprego involuntário (art. 7º, II, CF/88). Além disso, o capítulo constitucional referente à previdência social reforça essa proteção, determinando que a previdência deve amparar o trabalhador em situação de desemprego involuntário, conforme previsto em lei (art. 201, III, CF/88). Desse modo, o texto constitucional define de forma clara o seguro-desemprego como um benefício de caráter previdenciário.

Ademais, é válido ressaltar que o seguro-desemprego é regido por uma norma constitucional de eficácia limitada, uma vez que depende de regulamentação específica para sua plena aplicação. No entanto, a Constituição não deixa margem para que a lei atribua outra finalidade ou desvirtue o caráter previdenciário dessa proteção, que é um direito essencial do trabalhador.

Assim, observa-se que a eficácia das normas constitucionais pode ser analisada em duas vertentes: social e jurídica. A eficácia social diz respeito à aplicação prática das normas em situações concretas, enquanto a eficácia jurídica refere-se à capacidade da norma de produzir efeitos nas relações jurídicas. Vale destacar que a simples promulgação de uma norma constitucional implica a revogação de normas anteriores que sejam incompatíveis com o novo texto. As normas constitucionais podem ser classificadas como de eficácia plena, contida ou restringível, e limitada. Estas últimas dividem-se em normas de princípio institutivo e de princípio programático, conforme elucidado por Temer (2007, p. 26).

No que tange ao seguro-desemprego, a Constituição Federal, ao incluí-lo nos capítulos que tratam da previdência social, evidencia a intenção clara do constituinte de classificá-lo

como um benefício previdenciário. A Lei 8.213, que regula o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), corrobora essa interpretação ao estabelecer, logo em seu art. 1º, que a previdência social tem como finalidade assegurar benefícios, incluindo aqueles devidos em razão de desemprego involuntário. Contudo, é importante ressaltar que, para que o trabalhador faça jus aos benefícios previdenciários, é imprescindível a contribuição prévia, conforme estipulado pela mesma legislação.

Nesse contexto, é válido destacar que o parecer CONJUR-MTE nº 0256, de 28 de julho de 2010, reforça a natureza previdenciária do seguro-desemprego, mesmo que os recursos para seu custeio sejam provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho.

A Medida Provisória nº 905/2019, instituiu o contrato de trabalho “verde amarelo”, tal MP promoveu alterações na Lei 8.212/91 incluindo o art. 12, §16, com essa inclusão, os beneficiários do seguro-desemprego se tornariam segurados obrigatórios da previdência social, sendo obrigados a contribuir para o sistema. As contribuições seriam retidas pela Secretaria Especial de Previdência Social e destinadas ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Entretanto, essa medida provisória foi revogada em 2020 pela Medida Provisória nº 955.

Ainda no contexto do seguro-desemprego, a Lei nº 7.998, de 1990, regula o programa e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), desempenhando um papel social significativo. Essa legislação assegura o benefício não apenas ao trabalhador que enfrenta o desemprego involuntário, mas também àquele que foi comprovadamente resgatado de situações de trabalho forçado ou em condições análogas à escravidão. Com a Emenda Constitucional nº 72/2013 e a edição da Lei Complementar nº 150/2015, o trabalhador doméstico também passou a ter direito a esse benefício dada a regulação do recolhimento de suas contribuições.

Além disso, é fundamental ressaltar que o trabalhador da pesca artesanal tem direito a receber o seguro-desemprego durante o período de defeso, conforme estipulado na Lei nº 10.779, de 2003. Nesse período, o pescador tem direito a um salário-mínimo mensal, uma medida que protege não apenas o meio ambiente e o equilíbrio ecológico, mas também garante condições dignas para o trabalhador. Esse benefício cobre a impossibilidade temporária de trabalho, assegurando que o pescador e sua família estejam amparados. Dessa forma, os recursos garantidos constitucionalmente desempenham um papel crucial na proteção dos direitos sociais e na subsistência dessa categoria.

É válido destacar, no contexto da DRU, que o parecer de contas da Presidência da República de 2022, verificou que as contribuições para o Programa de Integração Social (PIS)

e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) ficaram R\$ 6,38 bilhões abaixo do previsto, o que se relaciona à redução da alíquota dessas contribuições relativas aos combustíveis.

De igual modo, as contribuições sociais destinadas ao custeio do seguro-desemprego, estão sujeitas ao artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que institui a Desvinculação das Receitas da União (DRU).

Como se sabe, até 31 de dezembro de 2032, fica desvinculado o percentual de 30% das contribuições sociais, das contribuições de intervenção no domínio econômico e das taxas. No entanto, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que integra o bloco de constitucionalidade brasileiro, exclui das desvinculações o salário-educação, conforme estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988. Além disso, o ADCT garante que as contribuições destinadas ao custeio da seguridade social não serão desvinculadas, ou seja, deverão ser aplicadas integralmente em seu propósito constitucional.

A questão que se coloca é que 30% das contribuições sociais podem ser desvinculadas, permitindo que a União as administre conforme entender adequado. No entanto, é importante ressaltar que as contribuições destinadas ao custeio da seguridade social não podem ser desvinculadas. Diante disso, surge a dúvida: as contribuições destinadas ao pagamento do seguro-desemprego podem ser consideradas para desvinculação quando classificadas como contribuições sociais, ou seriam tratadas como contribuições para a seguridade social, garantindo, assim, a preservação desses recursos?

Não se trata de uma questão simples de resolver, uma vez que os dados fornecidos pela União Federal não são claros sobre essa matéria. Não é evidente como a União administra os recursos desvinculados. De fato, há uma significativa falta de prestação de contas dos valores desvinculados e uma dificuldade em encontrar dados, inclusive contábeis, que permitam compreender o fluxo desses montantes. Essa situação caracteriza um déficit de *accountability*, impossibilitando a verificação adequada desses recursos (Barbosa; Gonçalves; Cruz; Guerra, 2023, p. 17-43).

Neste sentido, a Lei nº 14.791, de 2023, estabelece em seu art. 48, §4º, que, a partir do primeiro bimestre de 2024, será disponibilizado um relatório resumido da execução orçamentária, conforme determina o texto constitucional (art. 165, §3º). Esse relatório incluirá a demonstração das receitas e despesas da seguridade social, bem como a memória de cálculo das receitas desvinculadas.

Tal dispositivo legal é de grande importância, pois os pareceres das contas da Presidência da República, emitidos pelo Tribunal de Contas da União, frequentemente apontam

o uso de recursos do orçamento da seguridade social para fins diversos dos originalmente previstos pelo poder constituinte.

Além disso, a própria lei orçamentária em discussão estabelece que “todas as receitas do Fundo de Amparo ao Trabalhador, inclusive as financeiras, deverão constar do projeto e na Lei Orçamentária de 2024” (art. 48, §2º). No entanto, essa mesma lei não exclui tais contribuições da desvinculação de receitas.

Para se ter um exemplo, na mensagem enviada ao congresso para aprovação da Emenda Constitucional nº 62/2010, o foco da DRU era financiar a Copa do Mundo de 2014, ademais os relatórios da Comissão de Constituição e Justiça apontava como se daria a partilha de tais recursos, vejamos como esses recursos eram distribuídos:

[...] de cada 100 reais desvinculados, 24,0% (vinte e quatro por cento) vão para os encargos financeiros da União, ou seja, dinheiro para pagar a dívida pública. Assim, os recursos desvinculados têm o escopo de manter a dívida pública gerenciada. O restante das parcelas seria 20,1% (vinte vírgula um por cento) para reserva de contingência, isto é, gastos imprevistos ao longo do ano. Já o Poder Judiciário e o Ministério Público ficariam com 12,1% (doze vírgula um por cento), a Defesa ficaria com 9,9% (nove vírgula nove por cento) e 8% (oito por cento) para crédito, isto é, para empréstimos a entidades públicas. O Poder Legislativo ficaria com 2,8% (dois vírgula oito por cento). Por fim, os ministérios e a presidência da república ficariam com 23,1% (vinte e três vírgula um por cento). (Carvalho; Lima; Araújo Neto, 2024, p. 8)

Essa divisão evidencia um convite às várias instituições citadas a manterem ou não levantar questionamentos mais incisivos contra a desvinculação de receitas, cujo propósito original não tem sentido ou fundamento constitucional, como será demonstrado no capítulo terceiro. Direcionar recursos da seguridade para outros setores, especialmente encargos financeiros e reserva de contingência, suscita debates sobre a real destinação das contribuições sociais que são afetadas a um fim específico. Assim, o congresso nacional deveria não aprovar tal artifício contábil e o governo federal deveria agir com maior transparência e controle das receitas já desvinculadas, uma vez que a execução orçamentária frequentemente desvia recursos de áreas prioritárias, afetando diretamente políticas públicas que dependem desses fundos, como é o caso da seguridade social.

Como foi demonstrado, no que tange à natureza jurídica do seguro-desemprego, entende-se que este se trata de uma prestação na modalidade de benefício previdenciário, ou seja, um pagamento pecuniário ou serviço que deve ser oferecido com base na qualificação profissional. É claro que tal benefício não é pago diretamente pelo INSS, uma vez que os recursos que custeiam o seguro-desemprego são provenientes do FAT (Horvath Júnior, 2022, p. 527).

A discussão aqui não envolve o PIS/Pasep, que incide sobre a contribuição do importador de bens ou serviços do exterior, conforme o art. 195, IV, da CF/88, mas sim a natureza das contribuições destinadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e se elas podem ser consideradas como contribuições para a seguridade social. Se essa hipótese for confirmada, as contribuições ao FAT não poderiam ser objeto da Desvinculação das Receitas da União (DRU). A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições ao Programa de Integração Social (PIS), conforme a Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, além do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), instituído pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, que também destina recursos ao fundo.

É preciso ressaltar que os interesses sociais tradicionais estão agora sujeitos a uma nova lógica de mercado. Nesse contexto, percebe-se uma estruturação quase cíclica a serviço do mercado global. Inicialmente, incentiva-se uma sociedade de consumo e promove-se uma política de bem-estar. Contudo, quando as taxas de lucro caem, espera-se que a população se ajuste para reanimar a economia com novos produtos que assegurem altas margens de lucro.

Influenciadas por constituições que continham normas programáticas, como a Constituição de Weimar de 1919 e a Constituição Mexicana de 1917, as leis brasileiras passaram a prever a seguridade social como parte do estado de direito, desse modo assegura um patamar mínimo de dignidade para a pessoa humana, incluindo o direito ao emprego.

Originalmente, a seguridade social servia como um instrumento de sustentáculo da base do sistema estatal. Entretanto, à medida que interesses neoliberais e a reforma do Estado avançaram, abriu-se espaço para que instituições privadas assumissem serviços antes exclusivos do poder público. A previdência social, que durante o período do fordismo era predominantemente estatal, passou, no pós-fordismo, a ser delegada a entidades privadas, ideias estas introduzidas e fundamentadas no capítulo primeiro.

Nesse contexto, o financiamento do seguro-desemprego e sua cobertura para o trabalhador, desde a Constituição Federal de 1988, têm sido vistos pela doutrina como compatíveis com a realidade econômica brasileira. O entendimento é que deve haver contribuições das empresas por meio do PIS/Pasep e dos trabalhadores, inclusive por meio de contribuições sindicais, como um imposto específico para o seguro-desemprego (Chahad, 1989, p. 101).

A doutrina pós-Constituição consolidou-se na defesa da implementação do seguro-desemprego, assim como do uso dos seus recursos para os objetivos delineados na política pública estatal. No entanto, o Estado ora promove políticas de bem-estar para atender aos interesses sociais, ora adapta suas ações conforme os interesses do regime de acumulação

neoliberal. Nesse regime, "as relações salariais e de trabalho são marcadas por fortes tendências de informalidade e precarização que se diferenciam consideravelmente [...] A consequência é o aumento da divisão e da desigualdade sociais." (Hirsch, 2010, p. 161).

Essa visão de mundo penetrou o ordenamento jurídico brasileiro, influenciando decisões políticas com o objetivo de apresentar o Estado como eficiente e comprometido com o controle de gastos, operando como uma administração gerencial, similar a uma grande empresa. As reformas do Estado, implementadas no Brasil na década de 1990, instauraram uma agenda de inserção de políticas neoliberais (pós-fordistas). Nesse contexto, alterou-se a interpretação da política estatal em relação ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que passou a ser visto como um instrumento de fomento para ações de desenvolvimento econômico, servindo à lógica capitalista vigente no país.

Diante desse panorama, o Brasil se insere na dinâmica global neoliberal, e o próprio FAT sofreu transformações sob essa influência. O discurso gerencial não deve ser usado para justificar o desvio de recursos originalmente destinados à efetivação de direitos sociais. Este estudo partiu da questão de compreender o seguro-desemprego e sua classificação constitucional como benefício previdenciário, refletindo sobre o avanço, real ou retórico, dos direitos sociais, e sobre como essa retórica pode ser manipulada pelos poderes institucionais do Estado.

Além disso, os recursos que alimentam o FAT e, conseqüentemente, financiam o seguro-desemprego, estão sujeitos à Desvinculação das Receitas da União (DRU). Esses valores são desvinculados e colocados a serviço da discricionariedade estatal. A DRU representa uma crise institucional, já que os direitos sociais são garantidos por recursos previstos em legislação recepcionada pelo texto constitucional, mas, devido a diversas reformas, esses valores têm sido redirecionados para outros fins, alheios à efetivação desses direitos.

Dessa forma, conclui-se que o seguro-desemprego, por decisão constitucional, é um benefício previdenciário, e todos os recursos que compõem o FAT têm natureza de contribuições destinadas à seguridade social, não podendo ser alvo da DRU, conforme previsto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

4.6 Desafios jurídicos e orçamentários para a efetivação dos direitos sociais no Brasil

A Constituição Federal de 1988 garante uma série de direitos sociais que, devido à limitação orçamentária, não podem ser implementados de imediato, seja a curto ou médio prazo. Esse cenário é comumente referido pela dogmática jurídica como "reserva do possível", ou seja, a compatibilização dos direitos sociais com o orçamento-programa previsto nas leis orçamentárias: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais (art. 165, CF/88). No âmbito federal, tais leis são de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo (art. 85, XXIII e art. 165 da CF/88).

Para que os direitos sociais sejam efetivados, existe um custo a ser considerado. Dessa forma, ao se tratar de direitos sociais, é essencial abandonar floreios retóricos e discutir de maneira objetiva os direitos que estão sendo ponderados. É importante destacar que os direitos tradicionais de primeira geração, como o direito à propriedade privada, também implicam custos. (Holmes; Sunstein, 2019, p. 77).

Neste sentido, os limites orçamentários representam verdadeiras barreiras para a efetivação dos direitos sociais. Ainda assim, o governo pode adotar políticas públicas que melhorem a arrecadação e incentivem o consumo, com o objetivo de superar essas limitações. Para isso, é fundamental que as autoridades responsáveis por conduzir tais políticas utilizem os meios legais disponíveis para fomentar a economia e, ao mesmo tempo, gerenciem o gasto público de maneira eficiente e transparente.

Entretanto, quando se busca alcançar melhores resultados por meio de mecanismos como a Desvinculação das Receitas da União (DRU), é necessário ponderar os efeitos dessa manobra contábil, especialmente quando incide sobre receitas destinadas à implementação de direitos sociais. A DRU, ao permitir que até 30% das receitas vinculadas a áreas essenciais, como seguridade social, sejam redirecionadas para outros fins, coloca em risco a capacidade do Estado de cumprir com suas obrigações constitucionais de efetivar esses direitos.

Assim, a gestão orçamentária do país deve ser conduzida com uma hermenêutica voltada à proteção e promoção dos direitos sociais, garantindo que os recursos sejam utilizados de maneira a beneficiar o coletivo. A interpretação das normas constitucionais deve priorizar a vedação ao retrocesso social, bem como a proteção das cláusulas pétreas que asseguram os direitos sociais. Nesse contexto, a União deve prestar contas de forma clara e transparente sobre a realocação de recursos, assegurando que desvios não prejudiquem a destinação original das verbas arrecadadas para a seguridade social.

A Desvinculação das Receitas da União (DRU), ao incidir sobre recursos originalmente destinados à seguridade social e à efetivação de direitos sociais, levanta questionamentos sobre sua compatibilidade com os princípios constitucionais. Nesse sentido, a adoção de uma

hermenêutica da boa vontade é essencial para garantir que a interpretação do escopo constitucional tenha em vista o bem comum, em vez de interesses puramente econômicos ou privados. Os direitos sociais, estabelecidos como cláusulas pétreas, não podem ser sacrificados por manobras contábeis que comprometem sua plena implementação.

A Constituição Federal de 1988 prevê que a vedação ao retrocesso social é um princípio fundamental, assegurando que os direitos já conquistados não sejam suprimidos ou enfraquecidos. Dessa forma, exige-se que a União preste contas sobre a utilização das receitas desvinculadas e promova a devida realocação dos recursos, garantindo que valores desviados sem amparo constitucional sejam reincorporados ao orçamento da seguridade social. Há quase três décadas de desvios de receitas vinculadas à seguridade social sob o argumento de ajustes fiscais trazem impactos profundos no financiamento de direitos essenciais, como saúde, previdência e assistência social.

A interpretação constitucional, dos que defendem a implementação dos direitos sociais plenamente, deve girar em torno de procurar crises institucionais para aplicação da norma jurídica, buscando o valor maior que é o ser humano no centro das ações de quem opera o direito. Assim, “Se a regra é o corpo, o princípio é a vida, o valor é a alma. É vinculante, ao mesmo tempo, tanto do legislador como do aplicador da norma. [...] o conteúdo dos princípios jurídicos são os valores. Os princípios são como foguetes, e os valores, as ogivas” (Lima, 2015, p. 282).

Atualmente, a decisão do Estado de optar pela Desvinculação das Receitas da União, embora tenha amparo em uma estratégia fiscal, deve ser analisada sob a ótica constitucional. A Constituição, como lei maior, define os limites e os direitos dos cidadãos, protegendo a ordem jurídica e assegurando a existência do Estado Democrático de Direito. Qualquer decisão que comprometa a efetivação de direitos sociais precisa ser cuidadosamente ponderada, considerando tanto o impacto sobre a seguridade social quanto os princípios fundamentais que regem a justiça e a dignidade humana.

Ademais, a análise da retórica institucional é, portanto, indispensável na avaliação da efetividade dos direitos sociais. Não se trata apenas de observar um discurso de progresso, mas de verificar se esse avanço é real ou se permanece apenas no campo das palavras. Aristóteles definiu *ethos*, *pathos* e *logos* como as principais vias de persuasão retórica, sendo que o *Kairós*, relacionado ao tempo oportuno, também desempenha um papel crucial (Adeodato, 2023, n.p). Assim, o discurso institucional que prega o avanço dos direitos sociais não pode, por um lado, promover a austeridade sem a crítica adequada aos seus impactos, especialmente quando esses direitos estão em jogo.

As políticas de austeridade fiscal e as reformas previdenciárias devem sempre ser analisadas em termos de sua coerência com o sistema jurídico e sua consonância com os princípios estabelecidos na Constituição Federal. A retórica moderna, nesse contexto, pode ser compreendida sob três perspectivas: a retórica material, que se refere à linguagem e aos significados atribuídos pela sociedade; a retórica prática, que engloba as técnicas de ação e persuasão em resposta à material; e a retórica analítica, que estuda e sistematiza essas interações sob uma perspectiva epistemológica (Adeodato, 2012, p. 362).

Portanto, ao se constatar um avanço retórico dos direitos sociais, é preciso ter cuidado com sua superficialidade. Muitas vezes, o avanço é apenas sofisticado, sem respeitar os critérios de uma boa retórica aristotélica, que devem estar fundamentados na razão e na ética. São discursos que podem emocionar, mas não provocam mudanças concretas na vida das pessoas.

A atuação pós-constitucional tem se caracterizado pela reordenação dos recursos financeiros e pela adaptação do sistema jurídico aos interesses do mercado financeiro global. Isso levanta preocupações sérias sobre a efetividade dos direitos sociais, que enfrentam desafios relacionados à sua eficácia enquanto normas programáticas, e que são cada vez mais submetidos à ótica neoliberal, a qual transfere a responsabilidade de serviços públicos, antes garantidos pelo Estado, para a iniciativa privada e para grupos financeiros internacionais.

Um exemplo claro dessa tendência pode ser observado no campo da previdência social. Historicamente garantida pelo Estado, a previdência tem sido gradativamente transferida para a gestão de empresas privadas, assim como já ocorreu na saúde. A assistência social também caminha nessa direção, com associações e organizações sociais assumindo funções que antes eram desempenhadas pelo Estado.

Desse modo, a retórica institucional pode ser tanto uma ferramenta de convencimento sobre o avanço dos direitos sociais quanto um mecanismo para ocultar a transferência de recursos que deveriam ser destinados à efetivação desses direitos. A análise científica e sistemática do direito, portanto, é um instrumento essencial para aqueles que buscam defender a eficácia dos direitos sociais.

Quando se discute o seguro-desemprego, por exemplo, é insuficiente considerá-lo apenas como um benefício do trabalhador pago pelo Ministério do Trabalho e Emprego, sem observar os recursos utilizados para financiar esse direito. A Constituição Federal define o seguro-desemprego como um benefício previdenciário, e essa classificação não pode ser ignorada. Os recursos que compõem o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e as contribuições destinadas a esse fundo têm natureza previdenciária, o que significa que esses valores não podem ser alvo da Desvinculação das Receitas da União (DRU), sob pena de

comprometer a proteção desses direitos.

Além disso, a legislação sobre o seguro-desemprego precisa se adaptar à realidade do trabalho informal. Empresas de aplicativos, que utilizam trabalhadores de maneira crescente, devem ser responsabilizadas por contribuir para o FAT, de modo que esses trabalhadores sejam integralmente incluídos no sistema de seguro-desemprego. A modernização da legislação é essencial para que o sistema continue cumprindo sua função social de proteção ao trabalhador, mesmo diante das novas formas de trabalho que emergem na sociedade.

4.7 O custeio da saúde e a relação orçamentária no Tema 698 do Supremo Tribunal Federal

O custo necessário para efetivação dos direitos da seguridade social necessariamente passa pela política orçamentária. O orçamento é ponto chave, pois sem dinheiro não é possível planejar e executar as políticas sociais. Ademais, quais os limites da decisão judicial no tocante a implementação dos direitos sociais, quando levados ao judiciário pleitos de implementação de políticas sociais não originalmente previstos no orçamento.

Estaríamos diante da necessidade de um orçamento social que englobasse os direitos sociais plasmados no artigo 6º da Constituição Federal, uma vez que o orçamento da seguridade social abrange somente a saúde, assistência e previdência social?

Neste sentido, trabalhamos com a hipótese de que é necessária uma comparação entre os direitos sociais consolidados e o orçamento público. Este último é estruturado em um processo democrático, por meio das leis orçamentárias elaboradas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo. Atualmente, este também participa da distribuição de recursos em benefício de obras em Estados, Municípios, ou ajuda a ONGs (Organizações Não Governamentais) e associações que compõe suas bases eleitorais, por meio de verbas de Emendas Parlamentares fundamentadas no artigo 166, § 9º, da Constituição Federal. Assim, para fins de comparação, é possível lançar luz sobre o instrumental garantido pelo constituinte originário para a efetivação dos direitos fundamentais, em contraposição às previsões orçamentárias, que, por força constitucional, são formuladas mediante um processo democrático.

Ademais, surge a questão sobre os limites da atuação do Poder Judiciário ao impor, por meio de decisões judiciais, obrigações ao Poder Executivo com o objetivo de cumprir determinados direitos. Tal questão é especialmente relevante, uma vez que a efetivação de

direitos, sejam eles coletivos ou individuais, depende necessariamente de previsão e disponibilidade orçamentária. Nesse contexto, há um constante tensionamento entre a necessidade de atender aos direitos fundamentais e os limites impostos pela programação financeira do orçamento público.

Portanto, ao evidenciar o papel das instituições públicas na efetivação de políticas públicas, é preciso levar em consideração um estudo de caso recentemente decidido pelo Supremo Tribunal Federal, qual seja a parametrização em Repercussão Geral do Tema 698 com a tese de que a intervenção do Poder Judiciário em Políticas Públicas voltadas à realização de direitos fundamentais não viola o princípio da separação dos poderes.

Nesse contexto, faz-se necessário examinar se ocorre um conflito de competências na implementação de políticas públicas em razão do efeito vinculante do orçamento público. Dessa forma, é preciso avaliar o impacto de decisões judiciais individuais sobre o orçamento geral e sobre o próprio sistema constitucional que estabelece as diretrizes para a execução dos gastos públicos, considerando as disposições orçamentárias e as normas infraconstitucionais que regulamentam o tema.

4.8 Os desafios do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas e a harmonia entre os Poderes

Ao analisar a decisão judicial, deve-se considerar que ela resulta de um processo hermenêutico, no qual o intérprete constrói uma norma individual e específica para resolver o caso concreto apresentado. Nesse caso o intérprete judicial. Essa norma é extraída dentro das possibilidades delimitadas pela moldura estabelecida na teoria pura do direito (Kelsen, 2009, p. 390).

Desse modo, ao proferir uma sentença, a autoridade judicial competente incorpora ao ordenamento jurídico uma norma individual e concreta, escolhida entre diversas possibilidades que podem ser derivadas pelo magistrado ao término do processo interpretativo. No entanto, uma vez proferida, essa norma torna-se vinculante e deve ser cumprida pelo destinatário, nesse sentido o jurista de Viena leciona:

Em todos estes casos de indeterminação, intencional ou não do escalão inferior, oferecem-se várias possibilidades à aplicação jurídica. O ato jurídico que efetiva ou executa a norma pode ser conformado por maneira a corresponder a uma ou outra das várias significações verbais da mesma norma, por maneira a corresponder à vontade do legislador – a determinar por qualquer forma que seja – ou, então, à expressão por ele escolhida, por forma a corresponder a uma ou a outra das duas normas que se

contradizem ou por forma a decidir como se as duas normas em contradição se anulassem mutuamente. O direito a aplicar forma, em todas estas hipóteses, uma moldura dentro da qual existem várias possibilidades de aplicação, pelo que é conforme ao Direito todo ato que se mantenha deste quadro ou moldura, que preencha esta moldura em qualquer sentido possível. (Kelsen, 2009, p. 390)

Em resumo, o foco do debate sobre os limites da decisão judicial está na moldura normativa e na atuação do juiz ao aplicar a norma individual e concreta dentro dessa moldura. Isso porque, dentro dos limites estabelecidos pela moldura, existem diversas decisões possíveis para resolver um mesmo caso. Assim, ao proferir uma sentença, o juiz não está necessariamente apresentando a única solução correta, mas sim uma solução válida escolhida entre várias possibilidades disponíveis.

O direito é estruturado com base na dogmática e segue dois princípios fundamentais: primeiro, toda decisão deve se basear em uma norma válida já estabelecida no sistema jurídico; segundo, há obrigação de decidir, mesmo que se identifique uma possível lacuna na legislação. Dessa forma, a decisão judicial introduz uma norma jurídica no ordenamento. (Azevêdo, Adeodato, 2023, p. 16)

Nesse contexto, é aceitável a judicialização da política que decorre das transformações hermenêuticas ocorridas no direito a partir do segundo pós-guerra, de modo que os direitos sociais se consolidam como direitos fundamentais, porém não é aceitável, pelo menos pelos padrões de racionalidade extraídos da ciência jurídica, a o ativismo judicial, dado seu caráter antidemocrático, neste sentido é válido didática sistematização feita pela doutrina:

Portanto, diferentemente da judicialização, o ativismo representa risco à democracia, eis que é o subjetivismo do juiz que guiará a aplicação do Direito. Desta feita, pouco importará o texto constitucional ou as leis vigentes, pois a solução que prevalecerá é a visão pessoal do julgador. Recente e bom exemplo para retratar o ativismo é da decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto da ADPF 132 e ADI 4277, que ganhou grande relevo na mídia por tratar das relações homoafetivas. Por critérios de política (no sentido empregado por Dworkin) os Ministros efetuaram a interpretação conforme à Constituição do art. 1.723 do Código Civil, para alargar a possibilidade da união estável a pessoas do mesmo sexo. Não se nega aqui a possibilidade e necessidade da regulação da matéria. Sem qualquer dúvida, a união de pessoas do mesmo sexo não pode ser deixada ao léu, como se não existisse. Por isso, seria propícia e desejável proposta de Emenda Constitucional para alterar o §3º do art. 226 da Constituição Federal, ou mesmo suprimi-lo, deixando a regulamentação da matéria à legislação ordinária. Contudo, até que seja proposta e aprovada, deve-se conviver e respeitar o citado artigo, mesmo porque ele representa a ordem democrática instituída em 1988. (Luiz, 2013, p. 44)

Portanto, a questão central desta dissertação consiste em examinar como os elementos que perturbam a entrada de recursos para o custeio da seguridade social, entendidos como instrumentos indispensáveis para a efetivação dos direitos fundamentais, têm sido modificados

por ações legislativas e administrativas que se afastam da vontade do Constituinte originário. Nesse contexto, espera-se do Poder Judiciário uma postura que, ao invés de validar tais decisões, contribua para a judicialização da política, garantindo a proteção dos recursos destinados ao custeio da seguridade social, especialmente em questões como a Desvinculação das Receitas da União.

Desse modo, torna-se essencial buscar uma resposta hermenêuticamente adequada. A distinção entre a decisão do juízo e a decisão do juiz pode ser observada na própria legislação processual. Com a entrada em vigor do novo Código de Processo Civil (Brasil, 2015), houve uma mudança significativa no destinatário da petição inicial, conforme o art. 319, inciso I. Dessa forma, a petição passou a ser dirigida ao juízo, e não mais ao juiz, como previa o art. 282, inciso I, do Código de 1973 (Brasil, 1973).

Nesta toada, podemos concluir que a própria legislação valida uma decisão judicial que seja emitida por meio de um poder e não por meio de uma autoridade, o poder legislativo tem autonomia e nível de conhecimento superior, capaz de resistir a atuação do sistema econômico e político, de modo que seu múnus constitucional lhe confere capacidade de enfrentar distorções que afetem o custeio da seguridade social.

O sistema processual brasileiro é estruturado por um conjunto amplo de normas que permitem tanto ações individuais quanto ações coletivas, com o objetivo de exigir a implementação de direitos subjetivos. Dentro dessa sistemática, o juízo tem o dever de fornecer uma resposta jurisdicional adequada às demandas submetidas ao Poder Judiciário. Isso se fundamenta no direito garantido pelo art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, que assegura aos cidadãos o direito fundamental de requerer a efetivação de seus direitos aos Poderes Públicos.

Sob uma ótica democrática, a implementação de políticas públicas deve ser conduzida pelo Poder Executivo em conformidade com as normas estabelecidas pelo Poder Legislativo, garantindo que cada um dos três poderes exerça suas competências típicas e assegurando o equilíbrio necessário ao funcionamento de um sistema político democrático.

Nesse cenário, a decisão judicial precisa estar alinhada à Constituição e às normas infraconstitucionais. Surge, então, a possibilidade de uma decisão judicial determinar a implementação de políticas públicas, direcionando recursos orçamentários para finalidades distintas daquelas inicialmente previstas, por meio do uso de créditos suplementares. Essa situação pode desencadear uma crise institucional entre os poderes constituídos.

No entanto, a moldura judicial delineada pela Teoria Pura do Direito propõe que os limites da decisão judicial sejam intrínsecos. De acordo com essa perspectiva, desde que o

magistrado atue dentro da moldura normativa, não se pode alegar a existência de crise institucional ou de criação de um direito novo pelo Poder Judiciário.

Dessa forma, surge a crítica ao ativismo judicial, apontando que, em um Estado democrático de direito, os juízos destinados a resolver litígios podem ser indevidamente substituídos pela visão de mundo e pelos valores pessoais do magistrado. A aplicação de princípios para resolver casos concretos, mesmo quando não há lacunas na lei, ou com o objetivo de reorganizar a legislação aplicável ao caso, pode levar o julgador a ultrapassar os limites da prudência, adotando uma postura de imposição coercitiva em vez de respeitar a ordem jurídica estabelecida.

No entanto, parte da doutrina destaca que o Estado frequentemente deixa de implementar políticas prioritárias pela Constituição, especialmente nas áreas de saúde e educação, justificando-se por meio de um discurso de austeridade. Assim, sempre que o tribunal constitucional intervém para assegurar pilares civilizatórios da democracia e os direitos fundamentais, surgem críticas de setores conservadores, que apontam para existência de um suposto ativismo judicial. Neste contexto vejamos:

As acusações de “ativismo judicial” ou de “judicialização da política” por parte de Cortes Constitucionais, como o STF, se tornam mais comuns em períodos de acirramento dos conflitos distributivos, principalmente em países de democracia de baixa intensidade, como o Brasil, marcados por uma longa experiência de normalização das desigualdades sociais, e onde Constituição e jurisdição inconstitucional foram sempre irrelevantes, pelo menos em matéria de afirmação de direitos sociais. O que se tem rotulado como “ativismo judicial” por parte do STF tem sido muito mais críticas conservadoras à consolidação de uma jurisdição constitucional forte e efetiva na defesa da Constituição e do seu sistema de direitos fundamentais, principalmente quando isso ocorre num quadro institucional de manifesto déficit de atuação dos poderes políticos na promoção destes direitos. Neste contexto, a legitimação ostentada por uma corte constitucional como o STF advém do próprio constituinte originário, que lhe confiou a defesa de direitos fundamentais inerentes ao Estado de Direito e a defesa dos princípios democráticos consubstanciados ao Estado Democrático. (Pessoa, 2017, p. 129-130)

Entretanto, é preciso definir o ativismo judicial como um fenômeno que promove a substituição dos juízos democraticamente estabelecidos que é diferente da judicialização da política que é um processo hermenêutico presente no direito a partir do pós-segunda guerra. De modo que a judicialização da política é um procedimento plenamente válido para enfrentar distorções no sistema jurídico promovida por atuação política que muitas vezes está rezando o credo do sistema econômico.

Ademais, a autoridade judicial, responsável por emitir normas individuais e concretas ou, mais recentemente por analisar ações coletivas, está inserida em um contexto de influências

culturais e sociais que inevitavelmente refletem nas sentenças e acórdãos proferidos. Um exemplo disso pode ser observado nas decisões judiciais relacionadas à matéria previdenciária, onde prevalece a tradição de tratar o sistema de seguridade social como um obstáculo ao equilíbrio orçamentário. Esse enfoque é evidente nas decisões do Supremo Tribunal Federal, que frequentemente demonstra uma ética utilitarista nas deliberações individuais e coletivas da corte (Savaris, 2010, p. 16)

No tema nº 698, o Supremo Tribunal Federal (STF) anulou um acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que havia identificado uma situação crítica no Hospital Salgado Filho. Nesse contexto, o STF reconheceu a competência do Poder Judiciário para exercer controle sobre políticas públicas fundamentais, aplicando os princípios da legalidade e moralidade previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, a decisão de origem determinou a realização de concurso público para contratação de médicos e técnicos, além da correção de irregularidades apontadas pelo Conselho Regional de Medicina. Em julho de 2023, foi publicado o acórdão referente ao caso. Na decisão, em *obiter dictum*, o tribunal considerou que a intervenção do Poder Judiciário ao definir aspectos como contratação e gestão na área de saúde pode comprometer a adequada alocação dos recursos públicos.

No mérito, o Supremo Tribunal Federal anulou o acórdão recorrido e determinou o retorno dos autos à instância de origem para um novo exame da matéria. Ademais, fixou-se a tese de repercussão geral aplicável nos casos de ações civis públicas. A referida tese estabeleceu que a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas destinadas à realização de direitos fundamentais, em casos de ausência ou deficiência grave no serviço, não configura violação da separação dos poderes. Determinou-se, ainda como regra que as decisões judiciais devem indicar as finalidades a serem alcançadas, cabendo à Administração Pública elaborar um plano ou meios adequados para atingir os objetivos propostos. No caso específico de serviços de saúde, apontou-se que o déficit de profissionais pode ser solucionado por meio da realização de concursos públicos, do remanejamento de recursos humanos ou, alternativamente, pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), conforme previsto na legislação.

A primeira parte da tese do tema nº 698 estabelece que a intervenção do Poder Judiciário para determinar a implementação de políticas públicas voltadas à efetivação de direitos fundamentais só deve ocorrer em casos de ausência ou grave deficiência do serviço, e desde que tal intervenção não viole o princípio da separação dos poderes (Art. 2º, CF/88). Nesse aspecto, a tese não apresenta inovação na jurisprudência ou na própria legislação, pois reafirma

a legitimidade da Suprema Corte para impor a realização de políticas públicas. Contudo, respeitando o princípio da separação dos poderes.

A segunda parte da tese apresenta um caráter propositivo, afirmando que a imposição de políticas públicas pelo Poder Judiciário deve promover um diálogo institucional voltado à implementação de direitos sociais que não foram cumpridos pelo administrador público. Nesse contexto, propõe-se a elaboração de um plano de execução dessas políticas, em diálogo com a Administração Pública, como forma de evitar crises institucionais e fortalecer esforços para a efetivação dos direitos sociais.

A terceira parte da tese trata da possibilidade de contratação de Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para participar da gestão da rede pública de saúde. Entre as vantagens dessa abordagem, destaca-se a maior eficácia administrativa, uma vez que essas organizações podem ser submetidas a maior rigor por parte do Estado. Além disso, há uma redução de custos, considerando que, devido ao seu caráter social, essas entidades estão isentas da Contribuição Previdenciária Patronal (Brasil, 2021b).

É importante destacar que a Suprema Corte tem consolidado uma tendência de intervenção do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas voltadas à efetivação de direitos fundamentais sociais, especialmente nos casos de omissão do Poder Executivo, desde que tal intervenção não viole o princípio da separação dos poderes. Contudo, a linha que delimita a esfera de atuação de cada poder é tênue e, como discutido anteriormente, sujeita a interpretações. De fato, a teoria da decisão judicial e os limites de atuação judicial ainda não são temas plenamente consolidados na dogmática jurídica.

A tese firmada no tema nº 698 do STF propõe limites à atuação ao estabelecer a necessidade de um diálogo institucional entre os poderes ao tratar da matéria. Um aspecto curioso da tese é a terceira parte, que utiliza o recurso da exemplificação para sustentar a possibilidade de contratação de Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, mesmo que esse não fosse o objeto central da controvérsia judicial. Dessa forma, amplia-se o escopo para incluir entidades externas à administração pública, rompendo com a perspectiva tradicional em que essas funções eram exercidas exclusivamente pelo Estado.

Nesse contexto, observa-se que a atuação do Poder Judiciário na implementação de políticas públicas exige um equilíbrio entre a judicialização da política, necessária à efetivação dos direitos da seguridade social, e o respeito à separação dos poderes. Contudo, ao analisar casos que afetem o custeio da seguridade social, desde o incentivo à administração de hospitais por organizações sociais isentas de pagar contribuições previdenciárias até o fator de maior perturbação no ingresso de recursos para o custeio da seguridade social que é a DRU, torna-se

evidente que o Supremo Tribunal Federal tem sido hesitante em adotar uma postura mais incisiva contra medidas que comprometem os recursos destinados à concretização desses direitos.

Essa ausência de uma resposta firme, alinhada ao espírito do constituinte originário, não apenas reforça as limitações institucionais do Judiciário, mas também evidencia o impacto de decisões políticas que fragilizam o sistema de seguridade social, contrariando a previsão do custeio essencial à implementação dos direitos fundamentais.

4.8.1 A doutrina da Máxima Efetividade e a decisão judicial relativa aos direitos sociais fundamentais

Como demonstrado ao longo deste trabalho, o constituinte originário ao prever os direitos da seguridade social também garantiu o instrumental necessário para efetivação destes direitos, ou seja, o custeio da seguridade social a princípio foi pensado como um sistema robusto capaz de sustentar as necessidades sociais. Entretanto, esse custeio tem sido alvo de constantes perturbações promovidas por meio de mudanças institucionais na legislação e na própria previsão de alocação destes recursos.

Com isso, o Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição Federal tem suporte para lançando luzes sobre os problemas que são basicamente mutilações do custeio da seguridade. Neste sentido, pensando na eficácia das normas constitucionais é válido considerar os apontamentos abaixo aduzidos:

A noção de efetividade, ou seja, desta específica eficácia, corresponde ao que Kelsen – distinguindo-a do conceito de vigência da norma – retratou como sendo “o fato real de ela ser efetivamente aplicada e observada, da circunstância de uma conduta humana conforme à norma se verifica na ordem dos fatos. A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social. Partindo da premissa da estabilidade do Direito, é intuitivo que a efetividade das normas depende, em primeiro lugar, da sua eficácia jurídica, da aptidão formal para incidir e reger as situações da vida, operando os efeitos que lhe são próprios. Não se refere aqui apenas à vigência da regra, mas também sobretudo, à “capacidade de o relato de uma norma dar-lhe condições de atuação”, isoladamente ou conjugada com outras normas. Se o efeito jurídico pretendido pela norma for irrealizável, não há efetividade possível. Mas esta seria uma situação anômala em que o Direito, como criação racional e lógica, usualmente não incorreria.” (Barroso, 2003, p. 85)

Neste sentido, efetividade das normas constitucionais não se limita à sua vigência, mas

envolve sua capacidade real de incidir sobre a realidade social e produzir os efeitos para os quais foram criadas, de fato essa incidência não é automática e nem cai como raios do céu, uma vez que a norma constitucional relatividade aos direitos sociais incide através da ação efetiva do Estado. Portanto, a previsão do custeio da seguridade social pelo constituinte originário demonstra a intensão de garantir a estabilidade e a continuidade dos direitos da seguridade social, assegurando recursos necessários às implementações. Entretanto, a efetividade desse sistema é continuamente ameaçada por alterações normativas e legislativas que promovem distorções e fragilizam o custeio. Cabe, portanto, ao Supremo Tribunal Federal, em sua função de guardião da Constituição, garantir que a realização do “dever-ser” normativo seja implementada pelo Estado e pelos particulares que também possuem deveres constitucionais, como os de pagar tributo.

Retornando ao papel do Supremo Tribunal Federal na efetivação dos direitos sociais, principalmente os relativos a seguridade social tem sido um tema de amplas discussões, especialmente nas situações em que o judiciário intervém para implementar políticas públicas, diante de uma omissão ou insuficiência dos outros poderes. Porém, a posição legítima do Supremo Tribunal Federal é de fato judicializar ações que deixam de ser políticas uma vez que interferem diretamente no custeio da seguridade social.

Em suma, adotando uma posição de máxima efetividade dos direitos sociais, o STF assume a responsabilidade de mediar a realização dos direitos fundamentais, observando os limites instrumentais estabelecidos pela Constituição. Nesse sentido, o STF deve atuar como o grande defensor da Constituição em sua dimensão transformadora, assegurando a implementação efetiva dos direitos fundamentais. Simultaneamente, o judiciário deve exercer o papel de facilitador do diálogo institucional, promovendo o equilíbrio necessário entre as demandas sociais e a atuação dos poderes majoritários.

Por fim, o que se verifica é um recuo do sistema jurídico quando trata sobre a efetivação de direitos sociais, principalmente os relativos à seguridade social. Como tem sido demonstrado ao longo desse trabalho há interações sistêmicas entre o sistema econômico, político e jurídico, de modo que o sistema jurídico não pode recusar de embates relativos à efetividade dos direitos por entender que se trata de questões atinentes ao sistema político, uma vez que é na lei e na ciência jurídica e em sua construção doutrinária e técnica o ponto principal de quaisquer discussões no âmbito judiciário.

4.8.2 A lei de introdução às normas do direito brasileiro e a responsabilidade dos agentes públicos no ato de decidir

A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro 4.657/42 – LINDB, por meio da Lei 13.655/2018 acresceram-se novos artigos, o art. 22 estabelece que as normas sobre gestão pública devem ser interpretadas considerando-se os “[...] obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”. (Brasil, 2018)

Neste sentido, a parte 2 da tese do tema 698 do STF está em conformidade com a LINDB ao estabelecer que em vez de determinar medidas pontuais, a decisão judicial deve apontar as finalidades a serem alcançadas e incumbir a Administração Pública de apresentar um plano ou os meios adequados para atingir o resultado esperado.

De forma semelhante, a lei determina que as consequências práticas das decisões devem ser consideradas. A interpretação do art. 20 da LINDB revela uma preocupação com essas consequências, indicando que as alterações trazidas por essa legislação incorporam elementos do “consequencialismo” defendido por Posner, ao enfatizar os efeitos práticos resultantes das decisões judiciais (Rocha, 2020, p. 137).

A LINDB constitui um importante instrumento de controle das decisões judiciais, configurando-se como uma norma de sobredireito. Ela disciplina a aplicação das demais normas jurídicas e orienta o intérprete sobre como aplicar a legislação ao caso concreto. Além disso, exige que o intérprete promova um diálogo com a realidade, considerando as consequências práticas das decisões judiciais. Nesse sentido, os artigos 21 e 22 da LINDB estabelecem que, ao anular negócios jurídicos, é necessário consignar expressamente as consequências jurídicas dessa decisão, e não se limitar a uma mera declaração de nulidade.

Por outro lado, os novos artigos da lei nº 4.657/42 (LINDB) que foram introduzidos pela lei nº 13.655/2018, deixam claro o propósito de sua inclusão no ordenamento jurídico brasileiro. Essas alterações estabelecem que as decisões que judiciais, assim como aquelas oriundas das atividades de controle e administrativas, são destinatárias diretas das normas da LINDB. Dessa forma, impõe-se ao Judiciário o dever de considerar as consequências práticas e reais decorrentes de suas prescrições e determinações.

As alterações introduzidas na LINDB constituem parâmetros legislativos fundamentais para a compreensão dos limites entre os poderes, contribuindo para a redefinição do conceito de democracia legislativa e constitucional (Maffini, 2018, p. 251). Nesse contexto, os conceitos de soberania da lei e vontade da maioria devem ser reinterpretados à luz da LINDB, que atua como uma norma de sobredireito, orientando como o intérprete deve aplicar a legislação dentro dos limites das competências constitucionais. Assim, as decisões judiciais, ao interpretar a lei,

devem necessariamente respeitar esse arcabouço jurídico, partindo de normas válidas como pressuposto.

O art. 29 da LINDB reforça essa perspectiva ao incorporar um conceito moderno de democracia, exigindo a participação do cidadão por meio de consulta pública para manifestações de seus interesses. Essa exigência é plenamente aplicável às decisões do Poder Judiciário, uma vez que a lei determina que todos os poderes devem realizar consultas públicas, preferencialmente de forma eletrônica, para garantir maior transparência e inclusão.

As mudanças trazidas pela lei 13.655/2018 têm grande relevância para o ordenamento jurídico, destacando diretrizes que promovem maior segurança jurídica e eficiência na aplicação do direito. Esse enfoque encontra ressonância na tese de repercussão geral do tema nº 698 do STF, que prevê a intervenção judicial na efetivação de políticas públicas, mas condiciona essa intervenção a um diálogo institucional entre o Judiciário e o Executivo. Tal diálogo é essencial para que a Administração Pública seja orientada a alcançar finalidades específicas, porém não pode servir como uma aceitação de imposição política ou econômica que limite o poder de decidir.

Portanto, tratando sobre decisão judicial e efetividade dos direitos da seguridade social, principalmente no contexto das perturbações de ingressos de recursos até aqui discutidas, podemos destacar que os dispositivos aqui tratados da LINDB exigem decisões que considerem as consequências práticas e dificuldades reais da gestão pública, o que dialoga com as disposições debatidas no tema 698. A LINDB funciona como uma norma de sobredireito ao disciplinar outras normas jurídicas, de igual modo permite o controle de arbitrariedades nas decisões judiciais servindo para fundamentar o equilíbrio entre direitos sociais e a competência administrativa.

4.9 A decisão judicial e a perturbação no custeio para efetivação dos direitos da seguridade social

Considerando a decisão judicial como comunicação e partindo-se do pressuposto de que há uma evolução que o direito, não se pode deixar de compreender, uma vez que a linguagem evoluiu da oralidade para escrita, assim, a linguagem é que é o principal instrumento do jurista. Desse modo, pensar em efetivar os direitos sociais é pensar em transpor o texto para norma e a norma como comando ao Estado para que execute o múnus constitucional.

Sobre a perspectiva abordada no primeiro capítulo de um viés teórico da Teoria dos

Sistemas de Niklas Luhmann, segundo a qual o direito possui um nexos com o sistema imunológico na medida em que é formado em meio a antecipação de conflitos. Assim, o direito possui como código o par legal e ilegal.

Desse modo, dentro do sistema de direito positivo ou há licitude, ou ilicitude, portanto, podemos imaginar o sistema de direito positivo isolado do sistema social, e evidentemente, dialogando com ele atrás da autopoiese, porém com uma divisão interna que é o código lícito/ilícito.

No que tange a comunicação entre os sistemas sociais funciona autorreferencialmente. Nesse contexto, “a autopoiese dos sistemas sociais está em a comunicação partir de operações específicas dela mesma reproduzidas no interior do sistema de comunicação referente.” (Silva, 2016, p. 79).

Neste sentido, a problemática que este estudo apresenta é que para Luhmann e sua Teoria dos Sistemas Sociais, na engrenagem do sistema de direito positivo se “decide que cognições ela necessita e que ela mesma precisa poder chegar à decisão sem cognição (proibição da recusa da justiça) — como um sistema imunológico. As cognições do sistema estão ocupadas com as suas próprias complicações.” (Luhmann, 2016, p. 426)

Refletindo sobre os limites da decisão judicial em uma democracia, é possível afirmar que quando se estuda a decisão judicial, é preciso partir da premissa de que a decisão judicial é fruto de um processo hermenêutico, em que o intérprete irá criar uma norma individual e concreta para o caso jurídico que lhe é apresentado. Evidentemente que uma das possíveis normas individuais e concretas a serem extraídas pelo intérprete da moldura entabulada na teoria pura do direito (Kelsen, 2009, p. 390).

Desse modo, quando proferida a sentença, a autoridade competente insere no ordenamento jurídico uma norma individual e concreta entre muitas que podem ser extraídas pelo magistrado ao final do processo de interpretação, porém uma vez proferida é a norma que deve ser cumprida por seu destinatário:

Se por “interpretação” se entende a fixação por via cognoscitiva do sentido do objeto a interpretar, o resultado de uma interpretação jurídica somente pode ser a fixação da moldura que representa o Direito a interpretar e, conseqüentemente, o conhecimento das várias possibilidades que dentro desta moldura existem. Sendo assim, a interpretação de uma lei não deve necessariamente conduzir a uma única solução como sendo a única correta, mas possivelmente a várias soluções que — na medida em que apenas sejam aferidas pela lei a aplicar — têm igual valor, se bem que apenas uma delas se torne Direito positivo no ato do órgão aplicador do Direito — no ato do tribunal, especialmente. Dizer que uma sentença judicial é fundada na lei, não significa, na verdade, senão que ela se contém dentro da moldura ou quadro que a lei representa — não significa que ela é a norma individual, mas apenas que é uma das normas individuais que podem ser produzidas dentro da moldura da norma geral.

(Kelsen, 2009, p. 390-391)

Esse processo descrito por Kelsen ocorre no plano lógico, Lourival Vilanova bem sistematiza a incidência das normas jurídicas na perspectiva da teoria pura do direito, vejamos:

Dizemos que: i) o operador deôntico incide sobre o nexos entre a hipótese e a tese ou consequência, nexos que é a relação formal da implicação e ii) se encontra compondo a estrutura interna da tese, relacionando um sujeito-de-direito com outro sujeito-de-direito nas modalidades deônticas: “facultativo”, “obrigatório”, e “proibido” [...] O relacionamento é o que Kelsen denominou de imputação. Formalmente, isto é, no plano lógico, a imputação expressa-se na relação de implicação. Mas há, sabemos, estruturada deônticamente na proposição – tese: verificada, no plano factual, a hipótese, a tese estatui que o alienante fica obrigado a reparar o dano e o adquirente tem o direito de exigir o cumprimento da obrigação de ressarcimento. Descrita, sem functor deôntico, é a hipótese; prescrita, articulada com relação deôntica, é a tese. A tese (consequência normativa) liga-se à hipótese *por uma implicação que deve-ser*, pela *Zurechnung* Kelseniana (Vilanova, 2010, p. 65-66).

Operador deôntico é o dever ser, nesse caso o que se está explicando, na perspectiva lógica, é a incidência da norma primária. O que é certo é que nesta teoria positivista o direito não funciona sendo, o direito é o dever-ser. Aí é que está a problemática sociológica que precisa ser enfrentada.

Um ponto que merece ser esclarecido, na teoria pura de Kelsen é a distinção entre norma primária e norma secundária, para que não se confunda a norma secundária como sanção. Quando se fala em norma secundária é condição necessária a presença do órgão jurisdicional. Nesse ponto, mais uma vez é salutar as lições do renomado jurista da Faculdade de Direito do Recife, Lourival Vilanova:

Em rigor, todas as normas sociais acompanham-se de sanções ante seu descumprimento. O que destaca a sanção jurídica é a sua previsibilidade típica e a possibilidade do uso da *coação organizada* (por meio de órgão jurisdicional) para fazer valer as obrigações principais e as obrigações secundárias. Num contrato de locação, por exemplo, estipulam-se as obrigações do locatário. Não as satisfazendo, no próprio negócio jurídico incluem-se as normas sancionadoras: juros pela mora no pagamento, até o desfazimento do contrato, multa contratual; se o locatário ainda não atende às obrigações principais sancionatórias, vale-se o locador do direito subjetivamente de ação e originar-se-á outra relação jurídica, agora não só entre locador e locatário, mas entre três termos: locador, o locatário e órgão jurisdicional (Vilanova, 2015, p. 138)

Desse modo, quando se fala em três termos, implica-se a presença do órgão julgador para implementar a sanção. O órgão julgador é que vai dizer se deveria ser cumprido o que está estabelecido pela norma primária. Assim, para essa teoria as normas andam em pares, sempre que há uma norma primária haverá uma norma secundária que advém da atuação do órgão jurisdicional. Para essa teoria, com grandes representantes, o sistema jurídico se forma somente

por normas. Essa relação de três termos pode também ser explicada pelo terceiro valor já previsto na teoria dos sistemas de Luhmann como sendo a decisão judicial.

Como já foi demonstrado, o Direito se organiza por meio da dogmática e está fundamentado em dois postulados essenciais: o primeiro é que toda interpretação deve partir de uma norma válida pertencente ao sistema jurídico, e o segundo é a obrigação de proferir uma decisão, mesmo diante da alegação de uma possível lacuna. Assim, a decisão judicial acaba por introduzir uma nova norma jurídica no ordenamento.

Em uma perspectiva democrática, as decisões judiciais devem ser públicas e fundamentadas, bem como a forma como elas se operam. De modo que os três poderes exercem cada um a sua competência típica, garantindo o funcionamento de um sistema político democrático. Neste sentido, a decisão judicial deve ser fundamentada, nos termos do art. 93, IX, da Constituição Federal.

A decisão judicial deve estar conforme a constituição e a legislação infraconstitucional. Entretanto, a moldura judicial entabulada na Teoria Pura do Direito inaugura este extenso debate sobre limites da decisão judicial, limites estes que para esta teoria são naturais, de modo que se o juiz atua dentro da moldura não há que se falar em crise ou criação de direito novo pelo poder judiciário.

Isto posto, levanta-se uma crítica ao ativismo judicial, no sentido de os juízos constituídos para julgar litígios em um Estado democrático possuem limites de competência traçados pelo constituinte. Neste sentido, a doutrina é firme no sentido de que as decisões jurídicas devem ser fundamentadas do contrário haverá arbitrariedade:

Na comunicação, uma decisão é tomada por arbitrária quando sua fundamentação, seus argumentos não estão justificados. Com isso, uma decisão jurídica é discricionária, pois, se arbitrária a classificaremos como decisão política, por mais que, na comunicação, há acoplamento estrutural entre o psíquico e o direito, entre o político e o jurídico. Para o primeiro caso, observar elementos psicológicos significa observar comunicação e não a psiquê mesma, com isso temos que, observando a comunicação, é possível tecer reflexões sobre a influência e a irritação de elementos psicológicos na comunicação, para isso não observados adjetivos presentes na argumentação. Quando afirmamos que observamos comunicação e não mente, afirmamos que observando argumentos é possível tecer considerações sobre irritações advindas do sistema psíquico, mas jamais podemos observar o psíquico, mas exclusivamente comunicação (Silva, 2021, p. 328).

Portanto, a autoridade judicial competente para proferir normas individuais e concretas ou modernamente analisar ações coletivas, ou seja, o poder judiciário por intermédio de seus juízes que estão inseridos nas influências da tradição cultural e social, de modo que o contexto social do intérprete invariavelmente irá repercutir nas sentenças e acórdãos.

4.10 Crítica à DRU e à Proporcionalidade Orçamentária no Contexto dos Direitos Sociais

Os impactos da Desvinculação das Receitas da União (DRU) na efetivação dos direitos sociais é amplamente criticado, especialmente quando se coteja a duração da DRU, seus efeitos e o princípio da proporcionalidade. Desse modo, analisar a DRU à luz do princípio da proporcionalidade, conduz ao entendimento de que o mecanismo da desvinculação, ao desviar recursos da seguridade social, educação e saúde, compromete a garantia de direitos fundamentais vinculados constitucionalmente a essas áreas sociais. Tais direitos compõem assim um arcabouço legal e jurídico de direitos sociais fundamentais, cuja Constituição Federal protege como cláusulas pétreas do sistema jurídico.

Desse modo, anteriormente DRU desviou cerca de 20% das receitas da União destinadas a áreas específicas para uso discricionário do governo, o que promoveu uma mutilação dos recursos destinados a efetivação dos direitos sociais. Esse mecanismo, instituído inicialmente como Fundo Social de Emergência (FSE), passou a representar uma política de ajuste fiscal que negligencia a progressividade dos direitos fundamentais. Desse modo, em vez de promover a alocação de recursos com base na necessidade social, a DRU se estabeleceu como uma medida quase permanente, comprometendo, em sua análise, o pacto social inscrito na Constituição de 1988.

Assim, questiona-se a constitucionalidade da DRU, pois retira recursos de áreas prioritárias, constituindo-se em um mecanismo que atinge o núcleo essencial dos direitos sociais, que deveriam ser protegidos pela cláusula de vedação ao retrocesso social. Portanto, a manutenção da DRU, sem quaisquer limites, como vigorou até 2019 com a EC nº 103 que promoveu a 9ª mudança institucional sobre a DRU ao retirar as contribuições sociais destinadas ao custeio da seguridade social.

Conforme evidenciado, essas alterações na destinação das contribuições sociais são consideradas, pela doutrina, uma verdadeira fraude constitucional, pois convertem receitas originalmente vinculadas em recursos livre de aplicação, violando o princípio da autonomia do financiamento da seguridade social. Essa manobra, ao desvincular percentuais das contribuições sociais, reduz significativamente a disponibilidade orçamentária destinada à efetivação dos direitos sociais. Como consequência, o Estado fica impossibilitado de garantir as políticas necessárias para assegurar os direitos sociais previstos na Constituição, que

dependem de receitas vinculadas e de um patamar mínimo de gastos obrigatórios (Pinto, 2018, p. 525).

Refletindo sobre os 30 anos do plano real e o uso da DRU com o escopo de implementar e manter o plano real, fica claro que o governo federal se valeu da maior flexibilidade garantida pela DRU, todavia, a custo de esvaziamento dos direitos sociais (Pinto, 2024). No contexto do Plano Real, a DRU pode ser interpretada como uma ferramenta de austeridade fiscal que, embora tenha contribuído para a estabilização econômica do país, também teve impacto direto sobre a realização de políticas públicas essenciais.

Assim, com a progressiva desvinculação de receitas, o governo federal encontrou espaço para responder a demandas de ajuste fiscal e controle da dívida pública, mas, ao mesmo tempo, se distanciou dos compromissos com o financiamento adequado dos direitos sociais. Essa crítica reflete a necessidade de se reavaliar a DRU bem como sua prorrogação sem fim que gera perturbação no custeio para efetivação dos direitos sociais fundamentais.

Ademais, os argumentos do governo de que sem a desoneração seria impossível cumprir as metas fiscais precisam ser objeto de uma discussão profunda sobre a própria estruturação orçamentária brasileira, uma vez que o mecanismo contábil da DRU não pode ser mais compreendido como um elemento jurídico transitório, mas sim permanente. Portanto, sob essa reflexão podemos afirmar que se desonera para se ajustar as políticas monetárias de austeridade fiscal firmadas com o FMI, aí incluindo a elevação do superávit primário.

Por fim, é relevante o estudo dos temas aqui abordados, uma vez que questões sobre direito financeiro e tributário não são tão atrativas ao debate público, dada sua complexidade. Desse modo, a DRU que duraria 2 anos durará quase 4 décadas, prorrogando-se sem nenhum debate público proporcional a sua relevância.

Estando topograficamente disposta no Art. 76 do Ato das disposições constitucionais transitórias a DRU já conta com 13 mudanças institucionais na forma de emendas constitucionais, EC nº1/94, EC nº 10/96, EC nº17/99, EC nº27/2000, EC nº 42/2003, EC 56/2007, EC nº 59/2009, EC 68/2011, EC nº 96/2016, EC nº 103/2019, EC nº 126/2022, EC 132/2023 e EC 135/2024

Ocorrendo de igual modo a nível estadual e municipal até 31 de dezembro de 2032, porém a DRU estadual e municipal não são objetos de nosso estudo, uma vez que a DRU é considerada uma perturbação de ingresso à seguridade social exatamente por que a nível federal incide sobre as contribuições sociais que são de competência da União.

Relativamente a EC nº 135 além das mudanças já debatidas até aqui relativas a inclusão de ressalvas, como a do §5º que prevê que a desvinculação não opera efeitos sobre recursos que

devam ser transferidos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios. Acresceu-se um novo montante de recurso que a DRU incidirá, ou seja, além dos já clássicos recursos das contribuições sociais, das contribuições de intervenção no domínio econômico e taxas, agora a DRU incide sobre receitas patrimoniais, o simples acréscimo dessas duas palavras dispostas no art. 76 do ADCT “deve ampliar os efeitos da DRU vigente, de R\$ 10,6 bilhões para R\$ 44,3 bilhões no próximo ano(2025)” (Isto é Dinheiro, 2024).

Pelo exposto, a Desvinculação das Receitas da União é de fato o elemento que promove maior perturbação no ingresso de recursos para o custeio da seguridade social, não sendo esta realidade refutado por questões meramente classificatórias. Ademais, não há transparência e rastreabilidade dos recursos desvinculados. Vejamos o novo caso da desvinculação sobre receitas patrimoniais, nesse ponto o §1º do art. 11 da lei 4.320 de 1964 prevê receitas patrimoniais como receitas correntes.

Portando, por receitas patrimoniais devemos entender como as “decorrentes da fruição de patrimônio pertencente ao ente público, tais como as decorrentes de compensações financeiras/*royalties*, concessões e permissões, entre outras” (Ramos Filho, 2018, p. 299). Por *Royalties* devemos entender como a participação no resultado econômico de quem explora por exemplo petróleo.

Levando-se em conta que a DRU pretende desvincular um orçamento que é destinado a um fim, ou como dizem “engessado”, podemos citar o caso do Fundo Social do Pré-Sal (FS) que foi instituído pela lei nº 12.351 de 2010, que prevê em seu Art. 47 a criação de um Fundo Social de natureza contábil e financeira com o fim de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, bem como o combate à pobreza e de desenvolvimento da saúde pública, que compõe a seguridade social brasileira.

Ademais, é válido ressaltar que a previsão de arrecadação desse fundo de 2023 a 2032 é de R\$ 968 bilhões. Porém o próprio TCU tem verificado que a gestão dos valores do Fundo Social tem sido utilizada para fins diversos, como no caso do uso de aproximadamente de R\$ 64 bilhões do fundo para a amortização da dívida pública nos anos de 2021 e 2022 (EC 109/2021) (TCU, 2023), desse modo só será possível entender sobre que recursos incidirá a DRU sobre receitas patrimoniais com o tempo, porém dado o histórico da DRU percebe-se claramente que ela não é o meio democraticamente legítimo para enfrentar um suposto engessamento do orçamento.

Com isso, percebe-se que além dos problemas relativos a ausência de instrumentos que confirmam *accountability* e rastreabilidade de recursos que são mutilados do custeio da seguridade social, a ausência de debate público quando da aprovação das sucessivas

desvinculações é outro problema grave que afronta o regime democrático, uma vez que a matéria é aprovada no final do ano do seu prazo de validade, junto com diversas proposições legislativas relativas ao orçamento, desacompanhada de um debate público antecedente relativo a sua aprovação que seja proporcional ao montante dos recursos desvinculados.

5 CONCLUSÃO

A dissertação teve como objetivo principal analisar os principais elementos que perturbam a entrada de recursos destinados ao custeio da seguridade social, cotejando-os com a retórica de austeridade estatal e suas interações complexas com os sistemas econômico, político e jurídico. Nesse contexto, as contribuições sociais foram exploradas como um dos pilares fundamentais do Estado Social e da defesa dos direitos fundamentais. Ao longo dos capítulos, a seguridade social, consolidada pela Constituição Federal de 1988 originalmente como um direito essencial, foi abordada em suas dimensões centrais, abrangendo as áreas de saúde, previdência e assistência social com um sistema de custeio robusto capaz de manter o fundamento do sistema.

Essa estrutura de seguridade se fundamenta em um regime de financiamento específico, constituído por contribuições da União, de empregadores e de empregados, garantindo a sustentação financeira dessas políticas sociais e, promovendo consequentemente o bem-estar social e a redução das desigualdades. A visão do constituinte originário ao criar esse sistema visava assegurar que esses direitos fossem plenamente realizados, refletindo o compromisso constitucional com a justiça social e a dignidade humana.

A análise dos capítulos expostos conduz ao entendimento de que as principais perturbações no custeio da seguridade social podem ser elencadas em um ranking de gravidade dessas dificuldades, considerando nesse caso os seus impactos no sistema. Porém, é válido destacar que em um sistema complexo não podemos isolar nenhuma conexão causal que seja englobada no conceito de perturbação de recursos ao custeio da seguridade social.

Em primeiro lugar, destaca-se a Desvinculação das Receitas da União (DRU) como um dos mais críticos, pois permite a realocação de até 30% (trinta por cento) dos recursos de contribuições sociais para outras finalidades no orçamento público, de modo que compromete diretamente a destinação constitucional de recursos vinculados à seguridade social.

Em segundo lugar, a pejotização constitui-se um desafio estrutural, uma vez que reduz a arrecadação previdenciária por meio de mudanças do regime de contratação, ao substituir vínculos empregatícios por relações de prestação de serviço limita diretamente a contribuição para o sistema, de modo que propicia um descompasso entre a arrecadação e os benefícios previstos constitucionalmente.

Ademais, há elementos que geram controvérsias uma vez que há defesas de que propiciam um incremento das contribuições previdenciárias indiretamente, porém o efeito

imediatamente é da perda da arrecadação, é o caso da Desoneração da folha de pagamento que altera a lógica tradicional do custeio da seguridade social ao reduzir as contribuições previdenciárias das empresas, gerando perdas significativas na arrecadação.

É possível concluir que a revisão histórica de todos os valores desvinculados por meio de um amplo debate publicou ou mesmo a extinção da DRU é essencial para restabelecer a integridade dos financiamentos da seguridade social. É necessário que as contribuições sociais retornem à sua destinação constitucional, protegendo os recursos vinculados ao sistema. Uma alternativa seria a redução do percentual desvinculado paulatinamente até zerar, acompanhado de critérios rígidos de rastreabilidade e transparência dos recursos desvinculados.

Em relação a pejetização é indispensável um aprimoramento na fiscalização das relações de trabalho, de modo a garantir que contratos de prestação de serviços não sejam utilizados de forma irregular para substituir vínculos empregatícios formais.

Por fim, no que tange a desoneração da folha de pagamentos deve haver a disponibilização de dados precisos por parte do governo federal, atualizado mês a mês dos valores que não foram arrecadados através de contribuições previdenciárias, para por meio de dados estatísticos verificar a hipótese defendida de que a desoneração propiciaria indiretamente um aumento da arrecadação de contribuições previdenciárias, quando na verdade vemos o absurdo de contribuições sonegadas, como detalhado no capítulo segundo.

Por fim, as recentes mudanças na legislação tributária, como a criação da Contribuição Sobre Bens e Serviços (CBS), também impactam diretamente o financiamento da seguridade social, trazendo incertezas sobre a arrecadação e a efetividade do sistema em garantir os direitos previstos constitucionalmente.

A DRU surge como uma medida de flexibilidade orçamentária que, ao desvincular recursos essenciais, compromete a efetivação dos direitos sociais. Inicialmente introduzida como medida emergencial, a DRU se tornou uma prática institucionalizada que, ao longo dos anos, se revelou incompatível com a garantia dos direitos sociais fundamentais, em especial aqueles ligados à saúde, previdência e assistência social. A desvinculação dos recursos direcionados a essas áreas viola o princípio da vedação e ampliação das conquistas sociais. A DRU, ao redirecionar os recursos, enfraquece a implementação dessas políticas, minando a capacidade do sistema de seguridade social de garantir a proteção e a promoção dos direitos fundamentais. Esse mecanismo tem sido amplamente criticado, uma vez que se desvia da finalidade constitucional das contribuições sociais, gerando retrocessos nos direitos historicamente adquiridos.

Portanto, do ponto de vista jurídico, a DRU apresenta desafios significativos ao

princípio da coerência normativa, uma vez que permite o desvio de contribuições destinadas exclusivamente à seguridade social. Tal prática evidencia a contradição entre a destinação constitucional das contribuições e o uso indiscriminado desses recursos, gerando insegurança jurídica e comprometendo a transparência na gestão dos fundos. O desvio dessas receitas, que deveriam fortalecer os direitos sociais, questiona a coerência do sistema jurídico e do próprio sistema de seguridade social. Esse desvio revela uma prática orçamentária que entra em conflito com as normas constitucionais e fragiliza a estrutura de proteção social concebida pelo constituinte originário.

Como demonstrado no capítulo segundo sobre as irritações sistêmicas, foi possível observar a complexidade das interações entre os sistemas jurídico, econômico e social, que frequentemente resultam em “irritações” que afetam diretamente a implementação dos direitos sociais. Esses sistemas, ainda que distintos, são interdependentes, e as “irritações” resultam das demandas e influências de um sistema sobre o outro refletindo na execução financeira da seguridade social. Essa complexidade torna evidente a dificuldade de manter um sistema de seguridade social robusto, especialmente em um contexto de crescente influência econômica sobre as políticas públicas, onde medidas de austeridade e desvinculação de recurso impactam diretamente os direitos sociais.

Portanto, para assegurar a sustentabilidade e a efetividade do sistema de seguridade social, é imperativo implementar reformas que protejam os recursos destinados a esses direitos. Primeiramente, a revisão ou extinção da DRU se mostra necessária para garantir que as contribuições sociais sejam direcionadas exclusivamente às finalidades constitucionais.

Ademais, a fiscalização mais rigorosa sobre práticas que diminuam a arrecadação, como a pejotização e a classificação indevida de verbas trabalhistas, poderia ajudar a ampliar a base de contribuintes. Também se sugere um acompanhamento cuidadoso dos impactos da CBS e outras mudanças tributárias, a fim de assegurar que não prejudiquem o financiamento da seguridade social.

A proteção dos recursos da seguridade social deve ser uma prioridade para o legislador e promover a justiça social, conforme estabelecido pela constituição de 1988. Essas propostas visam fortalecer a estrutura de custeio, de forma que o sistema de seguridade social possa continuar atendendo às demandas da população e prometendo a dignidade e o bem-estar de todos. Conforme foi demonstrando, as diversas perturbações de recursos do custeio da seguridade social além de afronta à Constituição Federal de 1988 retiram o instrumental que garante a efetiva execução dos direitos fundamentais plasmados pelo poder constituinte originário, uma vez que direito fundamental pressupõe o instrumento para sua efetivação, está

é uma condição basilar da teoria dos direitos fundamentais exposto ao longo desta dissertação.

Ademais, quando analisadas as contribuições especiais abordadas nesta dissertação, apresentaram-se os principais aspectos legais, doutrinário e jurisprudenciais que definem e regulam a destinação desses recursos. Uma vez que o destino destas contribuições foi pensando pelo poder constituinte originário como o instrumental suficiente para garantir e efetivar os direitos fundamentais previstos na constituição federal, é uma consequência lógica que vem sendo deturpada ao longo de sucessivas mudanças institucionais postas no direito positivo brasileiro

Desse modo, a discussão revelou três caminhos possíveis para se interpretar o destino das contribuições sociais. Principalmente pesando nessas contribuições que quando vistas sobre o ponto de vista da previdência garante o pagamento de saúde, da assistência social garante o pagamento de diversos serviços como o Benefício de Prestação continuada, como a saúde onde as contribuições compõem o orçamento da saúde. Porém, esses recursos são cobrados de forma compulsória pelo Estado, servindo-se de mecanismos que são regulados pelo direito financeiro e pelo direito tributário.

Dos caminhos sobreditos, o primeiro considera que a Constituição de 1988, ao estabelecer essas contribuições como tributos com uma finalidade específica, assume o compromisso de garantir que a arrecadação seja direcionada a finalidade sociais, fomentando o amparo social e assegurando a efetivação dos direitos fundamentais. Esta interpretação transmite uma ideia de conformidade e confiança democrática, uma vez que o destino constitucional das contribuições reafirma o compromisso do Estado com a proteção social e respeita os princípios democráticos de direito, considerando que antes de serem cobradas compulsoriamente tais recursos são riquezas adquiridas como fruto do trabalho de cada cidadão e cidadã que paga tributos ao Estado.

No entanto, um segundo caminho surge quando há uma quebra de confiança, revelada pelos desvios de tais recursos para fins alheios aos objetivos constitucionais, mesmo com a ressalva de que esses desvios não deveriam comprometer o pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social como ocorreu tardiamente após a EC nº103/2019.

Nesse ponto, é necessário, então, questionar a efetividade dessas contribuições e evitar se prender à mera retórica oficial. O que realmente importa não é o momento ou a forma em que os desvios são realizados, mas o impacto substancial desses desvios, que transformam as contribuições sociais em impostos residuais, pois deixam de ter uma destinação específica e passam a ser utilizados livremente no orçamento fiscal. Dessa forma, seus recursos são manejados como impostos comuns, desvirtuando sua natureza e finalidade constitucional.

Por fim, o terceiro caminho é uma interpretação que busca respeitar a vontade constitucional original, protegendo os direitos sociais e enfatizando uma ótica coletiva, não privada, do sistema de seguridade social. Nesse sentido, a defesa dos direitos sociais deve estar pautada no princípio da vedação ao retrocesso, e os direitos sociais devem ser entendidos como cláusulas pétreas que não podem ser enfraquecidas. Para tal, é essencial que a União preste contas sobre os valores desvinculados ao longo das décadas, além de assegurar a realocação dos recursos destinados à seguridade social que foram desviados sem respaldo constitucional.

Esses caminhos delineiam um quadro de possíveis soluções para a efetiva proteção da seguridade social. Somente com transparência, fiscalização rigorosa e uma destinação fiel dos recursos arrecadados será possível promover os direitos sociais, atendendo plenamente ao compromisso social estabelecido pela Constituição de 1988 e garantindo a justiça social e a dignidade para toda a sociedade brasileira.

Porém, é preciso uma articulação social forçando os sistemas jurídico, político e econômico a repensar o sistema de custeio, uma vez que a grande massa, imersa na retórica de um déficit previdenciário não percebe que a cada instante o Estado de bem-estar social que outrora garantiu uma vida digna aos cidadãos dos Estados que o adotaram, perdeu espaço para uma política privada de consumo e financeirização de instituições públicas para interesses do sistema econômico.

De igual modo, é preciso afirmar que a retórica da austeridade fiscal, amplamente empregada para justificar desvios de recursos e cortes em políticas sociais, assume um papel central no debate sobre o financiamento da seguridade social. Com base em uma narrativa de que os gastos públicos devem ser contidos para manter estabilidade econômica, essa retórica tem, ao longo do tempo, orientado reformas que enfraquecem as proteções sociais.

A retórica de austeridade, com um apelo à responsabilidade fiscal, apresenta-se como necessária para evitar déficits, mas omite frequentemente os impactos dessas decisões sobre os direitos, ocultando a realidade de que os recursos destinados ao bem-estar social são desviados para finalidades distintas. Essa abordagem retórica cria uma imagem distorcida da realidade, em que o sacrifício social é apresentado como uma “contribuição” para a estabilidade econômica.

Nesse contexto, a retórica da austeridade muitas vezes é utilizada como uma justificativa para práticas que ferem os princípios constitucionais e o compromisso com os direitos fundamentais. O uso reiterado da Desvinculação das Receitas da União (DRU), por exemplo, é defendido como uma ferramenta para flexibilizar o orçamento, mas, ao retirar recursos previamente destinados à seguridade social, compromete a sustentabilidade dos direitos sociais

assegurados pela Constituição. A narrativa de austeridade ignora a natureza essencial e finalística das contribuições sociais, reduzindo-as a uma função meramente arrecadatória e promovendo um discurso que, embora promova a “eficiência”, na prática, subverte a destinação constitucional dos recursos e ameaça a proteção social. Essa retórica, portanto, não apenas transformam os tributos em instrumentos de ajuste, mas também esvazia a promessa de proteção social.

A retórica da austeridade também se revela limitada ao focar em uma “economia de curto prazo”, o que atende às necessidades fiscais imediatas, mas negligência os impactos de longo prazo sobre desigualdade e a dignidade dos cidadãos. Ao enfatizar o controle de déficit em detrimento da proteção social, a narrativa cria uma tensão entre o princípio da solidariedade social e a flexibilização orçamentária, reforçando a noção de que direitos sociais são “gastos”, e não investimentos ao bem-estar e na coesão social. Esta visão utilitarista dos direitos sociais transforma as conquistas históricas em meras variáveis econômicas, contradizendo o espírito da Constituição e o princípio da vedação do retrocesso, que exige que as conquistas sociais sejam preservadas e ampliadas, e não sacrificadas em nome de uma eficiência fiscal questionável.

Assim, a retórica da austeridade, ao priorizar o discurso de corte e contenção, impõe um obstáculo à efetivação dos direitos sociais. No lugar de comprometer recursos para promover uma sociedade mais justa e equitativa, a retórica prevalecente subordina os interesses sociais a pressões econômicas, perpetuando a desigualdade e comprometendo o pacto social que fundamenta a Constituição. Para que a seguridade social possa cumprir plenamente seu papel constitucional, é essencial superar essa retórica e reafirmar a importância dos direitos sociais como cláusulas fundamentais e invioláveis, sustentadas por um sistema de financiamento transparente e fiel à sua finalidade constitucional.

Outrossim, é fundamental ressaltar que a efetiva proteção do sistema de seguridade social não depende apenas de mecanismos jurídicos e arranjos institucionais, mas também da participação ativa da sociedade de forma democrática no controle e fiscalização dos recursos públicos destinados à seguridade social. A gestão democrática da seguridade social, prevista constitucionalmente, demanda o fortalecimento dos espaços de participação social, como os conselhos de previdência, saúde e assistência social, bem como a ampliação da transparência na aplicação dos recursos.

Neste sentido, o controle social democrático surge, assim, como elemento crucial para garantir que as contribuições sociais cumpram efetivamente sua destinação constitucional, permitindo que a sociedade monitore, questione e participe ativamente das decisões sobre a

alocação desses recursos. Somente através dessa participação democrática, aliada a uma gestão transparente e comprometida com os princípios constitucionais, será possível preservar a seguridade social como instrumento fundamental de justiça social e dignidade humana no Brasil.

Por fim, as incoerências até aqui apontadas, somadas à compreensão de que os direitos fundamentais pressupõem instrumento para sua efetivação e de que essa efetivação foi pensada pelo constituinte originário, na medida em que o custeio composto por contribuições sociais a ele destinadas, compõe o aparato necessário para concretizar tais direitos. Dessa forma, as organizações sociais devem incorporar os debates e argumentos propostos, buscando mobilizar movimentos sociais em defesa de um orçamento transparente e livre de manobras fiscais. Além disso, é fundamental considerar o manejo de ações judiciais junto ao Supremo Tribunal Federal, de modo a instar o tribunal a enfrentar o tema sob a perspectiva dos direitos sociais, que não devem ter seus recursos de custeio desviado para servir a interesses econômicos, ou para ampliar a liberdade orçamentária da União, resultando em um claro desvirtuamento da intenção do constituinte originário.

REFERÊNCIAS

- ADEODATO, João Maurício. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ADEODATO, João Maurício. *Introdução ao estudo do direito: retórica realista, argumentação e erística*. Rio de Janeiro: Forense, 2023. Formato ePub.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- AMADO, Frederico. *Curso de Direito e Processo Previdenciário – “Monstro Verde”*. 17. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.
- ARAÚJO NETO, Raul Lopes de. A natureza jurídica da obrigação tributária acessória: uma análise dos custos de conformidade a partir da teoria da comunicação. *Revista da OAB Piauí*, Piauí, Ano 1, v. 2, p. 51-79, 2014.
- ARAÚJO NETO, Raul Lopes de. *Teoria Geral do Direito Previdenciário*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora G.Z, 2020.
- AZEVÊDO, Bernardo Montalvão Varjão de; ADEODATO, João Maurício. Uma Hermenêutica etórica, em direção ao controle público da linguagem. *Revista AJURES*, ano 26, n. 75. Porto Alegre: AJURES, 2023. p. 13-29.
- BALERA, Wagner. *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2010.
- BALERA, Wagner. *Sistema de seguridade social*. 7. ed. São Paulo: LTr, 2014.
- BARBOSA, Eliedna De Sousa *et al.* Déficit de accountability: um estudo na Desvinculação de Receitas da União no Brasil na perspectiva da Teoria da Contabilidade. *Contabilidade Vista & Revista*, v. 33, n. 3, p. 17-43, 2022.
- BARRETO, Paulo Ayres. *Contribuições: regime, destinação e controle*. 3. ed., ver. e atual. São Paulo: Noeses, 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. Grandes transformações do direito contemporâneo e o pensamento de Robert Alexy. In: TRIVISONNO, Alexandre Travessoni Gomes; LOPES, Aziz Tuffi Salia; SETTE, Mônica (org). *Princípios formais e outros aspectos da Teoria Discursiva do Direito*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora GEN, 2018.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- BRASIL. *Exposição de motivos da Medida Provisória n. 1.090*, de 30 de dezembro de 2021. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2021/medidaprovisoria-1090-30-dezembro-2021-792193-exposicaodemotivos-164424-pe.html>. Acesso em: 19 out. 2024.

BRASIL. *Lei Complementar 187 de 2021*. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp187.htm. Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm. Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. *Lei nº 5.869 de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869.htm. Acesso em: 11 jan. 2024.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Tema 698 - Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Leading Case: RE 684612. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>. Acesso em: 31 out. 2024.

CARVALHO, Fábio Junqueira de. A reforma tributária e os impactos em setores econômicos: Reflexos da reforma tributária na previdência complementar. In: VERGUEIRO, Camila Campos, Lucas Galvão de BRITTO (org.). *A reforma do sistema tributário nacional sob a perspectiva do construtivismo lógico-semântico: o texto da emenda constitucional 132/2023*. São Paulo: Editora Noeses, 2024. p. 547-596.

CARVALHO, G. B. R. de, LIMA, F. M. M. de, & ARAÚJO NETO, R. L. de. O seguro-desemprego e os efeitos de uma classificação: perspectivas sobre o avanço retórico e real dos direitos sociais ante o esvaziamento dos direitos sociais plasmados na Constituição. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, [S.l.], v. 17, n. 6, p. e6657. Disponível em: <https://doi.org/10.55905/revconv.17n.6-064>. Acesso em 27 out. 2024.

CARVALHO, Gilmar Bruno Ribeiro de; PESSOA, Robertonio Santos; ARAÚJO NETO, Raul Lopes de. O papel jurídico do Estado na formulação de políticas sociais: dinâmica institucional e desafios para a participação. *Revista Sociedade Científica*, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 1774-1794, 2024.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 30. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário: linguagem e método*. 7. ed. São Paulo: Noeses, 2018.

CASTELLANI, Fernando Ferreira. *Contribuições especiais e sua destinação*. São Paulo: Noeses, 2009.

CAVALCANTE, Valdeci. *Sistema S: sua história e sua importância*. Brasília: Senac-DF, 2021.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. Os custos e o financiamento do programa brasileiro de seguro-desemprego. *Estudos Econômicos*, [São Paulo], v. 19, n. 1, p. 75-107, 1989.

DAL MORO, Odirlei Fernando *et al.* Uma análise das regras do seguro-desemprego à luz da teoria dos jogos. *Economic Analysis of Law Review*, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 118-140, 2016.
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS; ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. Brasília, DF: DIEESE/ANFIP, 2017. Documento-síntese.

FERRAZ Junior., Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2023

FLICK, Uwe. *Desenho da pesquisa qualitativa*. Tradução Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GRAU, Eros Roberto Grau. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. Malheiros: São Paulo, 2010.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

HAN, Byung-Chul. *Infocracia: Digitalização e a crise da democracia*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2022.

HIRSCH, Joachim. *Teoria materialista do Estado: processos de transformação do sistema capitalista de Estado*. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

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

HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito previdenciário*. 13. ed. São Paulo: Rideel, 2022.
<https://eaesp.fgv.br/producao-intelectual/nota-tecnica-sobre-impactos-pejotizacao-sobre-arrecadacao-tributaria>. Acesso em: 24 out. 2024.

ISTOÉ DINHEIRO. *PEC/Relatório mantém prorrogação da DRU até 2032*. Disponível em: <https://istoedinheiro.com.br/pec-relatorio-mantem-prorrogacao-da-dru-ate-2032/>. Acesso em: 9 jan. 2025.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

LASSALLE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 9. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015.

LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 9. ed., ver. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2020.

LIMA, Francisco Meton Marques de. *Os princípios de direito do trabalho na lei e na jurisprudência*. 4 ed. São Paulo: LTr, 2015.

LUHMANN, Niklas. *Sistemas sociais*. Petrópolis: Vozes, 2016.

LUIZ, Fernando Vieira. *Teoria da Decisão Judicial paradigmas de Ricardo Lorenzetti à resposta adequada à constituição de Lenio Streck*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

MAFFINI, Rafael Da Cás; HEINEN, Juliano. Análise acerca da aplicação da lei de introdução às normas do direito brasileiro (na redação dada pela lei nº13. 655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. *Revista de direito administrativo*, [São Paulo], v. 277, n. 3, p. 247-278, 2018.

MARCONI, Nelson ; BRANCHER, Marco Capraro. *Nota técnica sobre os impactos da pejetização sobre a arrecadação tributária*. São Paulo: FGV/EAESP, 2024. Disponível em:

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2013.

MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico: plano da existência*. 22. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MIGALHAS. *Ministro Flávio Dino diz que Brasil se tornará "nação de pejetizados"*. [Ribeirão Preto]: Migalhas, 2024. Disponível em: (<https://www.migalhas.com.br/quentes/418125/ministro-flavio-dino-diz-que-brasil-se-tornara-nacao-de-pejetizados>). Acesso em: 25/10/2024

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *500 maiores devedores previdenciários: versão 59.0*. Brasília, DF: PGFN, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/divida-ativa-previdenciaria/500-maiores-devedores-previdenciarios-versao-59-0.pdf>. Acesso em: 5 jan.

2025.

MOITA, Edvaldo. *A força simbólica dos direitos humanos: textos escolhidos de Marcelo Neves*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2024.

MORE, Thomas. *Utopia*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

NABAIS, José Casalta. *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coimbra: Edições Almedina, 2015.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. *Contribuições no sistema tributário brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PESSOA, Robertônio Santos. Constituição e Vinculação Política: Jurisdição Constitucional e Direitos Sociais em Tempos de Crise. In: ARAÚJO NETO, Raul Lopes de; COSTA, Sebastião Patrício Mendes da (org). *Direito, Democracia e Mudanças Institucionais: Homenagem ao prof. Manfredi Mendes Cerqueira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 127-142.

PESSOA, Robertônio. *Direito Administrativo e democracia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PAULA, Felipe de; PAIVA, Luiz Guilherme Mendes de. A pesquisa legislativa: fontes, cautelas e alternativas à abordagem tradicional. In: QUEIROZ, Rafael Mafei; FEFERBAUM, Marina. *Metodologia da pesquisa em direito*. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 129-150.

PINTO, Élide Graziane. Seis vezes DRU: flexibilidade orçamentária ou esvaziamento de direitos sociais. *Revista de Jure - Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 11, 2008. p 511-537.

PINTO, Élide Graziane. *30 anos do Plano Real: entre DRU e sistema de metas de inflação*. Consultor Jurídico, São Paulo, 25 jun. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-25/30-anos-do-plano-real-entre-dru-e-sistema-de-metas-de-inflacao>. Acesso em: 31 out. 2024.

PONTIFICADO Conselho de “Justiça e paz”. *Compêndio da doutrina Social da Igreja*. 7 ed. São Paulo: Paulinas, 2011

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. *Direito Financeiro esquematizado*. 3 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

REALE, Miguel. *Teoria do Direito e do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2000.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Desigualdade e tributação na era da austeridade seletiva*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ROCHA, Márcio Oliveira; MEDEIROS, Gláucio Guimarães. A nova lei de introdução às normas do direito brasileiro: uma crítica racional sobre a densificação dos valores de uma decisão. *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*, Recife, v. 92, n. 2, p. 136-155, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/ACADEMICA/article/view/248420>. Acesso em: 20 jan. 2024.

SANTOS, Ricardo Simões Xavier dos. *Análise constitucional da desvinculação de receitas da união face aos direitos fundamentais sociais*. São Paulo: Editora Dialética, 2020. São Paulo: Paulinas, 2011.

SAVARIS, José Antônio. *Uma teoria da decisão judicial da previdência social: contributo para superação da prática utilitarista*. 2010. Tese (Doutorado com área de concentração em direito da seguridade social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-25082011-161508/pt-br.php>. Acesso em 11 jan. 2024.

SILVA, Artur Stamford da. *10 lições sobre Luhmann*. Rio de Janeiro: Vozes, 2016.

SILVA, Frederico Silveira. Regra-matriz de incidência tributária da contribuição sobre bens e serviços (CBS). In: VERGUEIRO, Camila Campos, Lucas Galvão de BRITTO (org.). *A reforma do sistema tributário nacional sob a perspectiva do construtivismo lógico-semântico: o texto da emenda constitucional 132/2023*. São Paulo: Editora Noeses, 2024. p. 123-176.

SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2008

SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos de uma distinção. *Revista Latino Americana de Estudos Constitucionais*, [S.l.], n.1, jan./jul. 2003, p. 607-630.

SILVA, Artur Stamford da. *Decisão jurídica na comunicação*. São Paulo: Almedina, 2021.

SIMÕES, Thiago Taborda. *Contribuições Sociais: aspectos tributários e previdenciários*. São Paulo: Editora Noeses, 2013.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007

TOMÉ, Fabiana Del Padre. *Contribuições para a seguridade social: à luz da Constituição Federal*. Curitiba: Editora Juruá, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Relatório e Parecer Prévio sobre as contas do Governo da República: exercício de 2022*. Brasília: TCU, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão nº 2.197/2024 – Plenário*. Processo nº TC 030.214/2022-0. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 16 de outubro de 2024. disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-conclui-que-pagamentos-de-beneficios-do-inss-apresentam-irregularidades.htm>. Acesso em: 5 jan. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *Fiscalização alerta para o esvaziamento do Fundo Social do Pré-Sal*. 2023. Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/fiscalizacao-alerta-para-o-esvaziamento-do-fundo-social-do-pre-sal.htm>>. Acesso em: 9 jan. 2025.

VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo*. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2010.

VILANOVA, Lourival. *Causalidade e relação no direito*. 5. ed. São Paulo: Noeses, 2015.