

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -  
CURITIBA**

**DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I**

**DEMETRIUS NICHELE MACEI**

**OCTAVIO CAMPOS FISCHER**

**ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D598

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta, Demetrius Nichele Macei, Octavio Campos Fischer – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-324-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Tributário. 3. Direito Financeiro. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



# XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

## DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

---

### **Apresentação**

Primeiramente, ao mesmo tempo que parabenizo também registro nossos agradecimentos a todos os profissionais envolvidos para que o XXV CONGRESSO DO CONPEDI, sob o tema Cidadania e Desenvolvimento: O papel dos atores no Estado Democrático de Direito se concretizasse num sucesso, como de fato ocorreu.

Consequência esperada deste sucesso é registrar os trabalhos dos comprometidos articulistas que sujeitaram suas obras destemidamente ao crivo dos avaliadores no intuito principal de enriquecer a Ciência do Direito. Eis, portanto, o motivo de nossa fala: apresentar esta coletânea de artigos que se submetem ao Grupo de Trabalho denominado "Direito Tributário e Financeiro I".

Para tanto, pretendo brevemente elencar os artigos avaliados e passar ao leitor uma concisa noção do que cada texto transmite, no intuito de o instigar a se aprofundar na leitura da obra completa.

O primeiro texto, “A Lei de Repatriação Brasileira à luz do Novo Paradigma Internacional da Tributação”, escrito por Antônio Carlos Diniz Murta e Raquel Carvalho Menezes de Castro, trata da Lei 13.254 sancionada em 2016, conhecida como Lei de Repatriação, que traz consigo polêmicas pontualmente abordadas pelos autores. Eles captam notoriamente o contexto mundial em que a lei foi sancionada e desenvolvem temas relevantes sobre a lei, como por exemplo, o Fisco Global, a aplicação da lei de repatriação, o procedimento dela, a questão do sigilo, da extinção da punibilidade, da exclusão do RERCT; também discorrem sobre os interesses governamentais relacionados a lei, sobre a tendência mundial que esta legislação segue e por último, mas não menos importante, o novo paradigma internacional da tributação. É um texto antenado não só com o contexto nacional em que a lei se insere, mas com as motivações que levaram a sua existência.

O próximo artigo desta coletânea é intitulado como “A Nova Dinâmica do ICMS para o E-Commerce: entre a Complicação do Simples e a Redução das Desigualdades Sociais e Regionais”, cuja autoria é de Roberto Rezende Amaral e Luis Alberto Hungaro. Aqui, os autores analisam a nova dinâmica do recolhimento partilhado do ICMS no contexto do comércio digital conhecido como E-commerce, em decorrência das alterações provocadas pela Emenda Constitucional nº 87/2015. Criticam precisamente temas polêmicos quanto as

consequências da ementa supracitada, como, por exemplo, o aumento da carga tributária e aumento do custo operacional do contribuinte devido ao aumento da complexidade dos recolhimentos. Enfatizam ainda, o conflito jurídico entre as normas constitucionais dos artigos 3º, inciso III, 43 e 170, VII e dos artigos 170, inciso IX e 179, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Finalmente, proclamam que a partilha do valor de ICMS arrecadado transformará a guerra fiscal em efetiva justiça distributiva e, conseqüentemente, contribuirá com o desenvolvimento nacional.

O trabalho seguinte denomina-se “A Simultaneidade Normativa na Isenção Tributária”, escrito por Telma Regina Machado. Este artigo traz um panorama de como o instituto da isenção é tratado pela doutrina brasileira. Mais afundo, da comparação das visões de vários autores – tanto da corrente clássica quanto da corrente contemporânea tributária, sobre o instituto – a autora chega à conclusão de que a melhor tese para explicar o fenômeno da isenção tributária seria a de Pedro Guilherme Accorci Lunardelli. Fica a cargo do leitor a tarefa de descobrir as razões que levaram Machado a chegar a este posicionamento.

“A Tributação Progressiva do Imposto de Renda Pessoa Física como Instrumento Auxiliar na busca pela Concretização da Justiça Fiscal no Brasil” de Tatiele Gisch Kuntz e Hugo Thami Rodrigues, indaga se a progressividade do imposto de renda pessoa física, à luz do princípio da capacidade contributiva, pode se configurar como instrumento atenuante das desigualdades sociais no Brasil. Nesta empreitada, os autores criticam a atual progressividade do IRPF que não se encontra alinhada ao princípio da capacidade contributiva, mas que porém, pode ser modificada, desde que haja a ampliação do número de alíquotas do referido tributo, o aumento dos valores incidentes sobre cada uma das faixas de renda e a majoração do limite de isenção.

O artigo denominado “Acesso à Justiça e o Meio Alternativo da Arbitragem em matéria Tributária”, cujos autores são Jazam Santos e Jéssica Gonçalves, envolve o leitor em uma temática realmente contemporânea, pois vem defender a possibilidade de incluir a Arbitragem em matéria tributária para a solução extrajudicial dos conflitos no intuito de proporcionar maior presteza à solução destes. Para tanto, os articulistas encaram as discussões acerca da (in) viabilidade no uso da técnica da Arbitragem em matéria tributária no Brasil e, também, da indisponibilidade do crédito tributário.

Em “Direitos Fundamentais Sociais, Orçamento Público e Reserva do Possível: o dever de progressividade nos gastos públicos” de Emerson Affonso da Costa Moura e Jamir Calili Ribeiro, temos um texto multidisciplinar que afasta a concepção clássica de que os gastos públicos podem ser definidos ao arbítrio do administrador público, sustentando que o

orçamento deve ser progressivo na busca pela ampliação da sua respectiva realização e que, embora seja difícil estabelecer testes de legitimidade e progressividade absolutos para a verificação do orçamento, limites para a destinação dos gastos públicos precisam ser impostos.

Pedro Aurélio de Queiroz Pereira da Silva, no artigo “Entre isonomia e liberdade: o princípio da livre concorrência como paradigma geral da neutralidade no campo tributário”, defende que cabe ao Estado, como garantidor dos princípios da ordem econômica, impedir desníveis concorrenciais advindos da atividade tributária, além de alavancar a livre concorrência por meio dos instrumentos legalmente previstos, principalmente com fulcro no referencial normativo da neutralidade tributária.

“Extrafiscalidade como instrumento de implementação das políticas públicas: ICMS ecológico e IVA SOCIAL”, formulado por Nina Gabriela Borges Costa e Allan Reymberg Souza Raulino, traz o seguinte questionamento: “É possível utilizar os tributos para resolver problemas sociais, políticos, econômicos e ambientais?”. Tal indagação é pertinente, pois guarda total conexão com o tema da sustentabilidade e cidadania. Mais pertinente ainda, é o caminho que os autores tomam, ao adotar a perspectiva da Extrafiscalidade como possível resposta a esta incerteza.

Em seguida, temos o artigo denominado “ICMS na importação: as legislações e a incontrolável guerra fiscal”, cuja autoria é de Herleide Herculano Delgado e Ana Clara Montenegro Fonseca, que ressaltam não haver uma política eficaz de abarcamento da Guerra Fiscal no Brasil. Assim, seu trabalho tem como objetivo averiguar a incidência do ICMS nas operações de importação, onde se trata da contenda atinente à guerra fiscal. Ao final, tratam acerca dos benefícios da Guerra de Lugares advinda deste imposto nas transações de importação.

Em “Lei 13.019/2014 – Marco Regulatório do terceiro setor requisitos gerais e lei de responsabilidade fiscal”, os autores Roque Sérgio D’Andrea Ribeiro da Silva e José Julberto Meira Junior, trazem perspicazes conclusões sobre o fato de que o Estado ao autorizar a exploração de serviços públicos por organizações particulares, reconhece, por meio de seus agentes, não ter recursos suficientes para atender tal demanda e, por isso, busca fomentá-las, no intuito de conferir as mesmas oportunidades àqueles que precisam ter acesso aos direitos sociais básicos.

José Anijar Fragoso Rei em seu artigo, “O direito ao reajuste anual e linear da remuneração do servidor público efetivo, o equilíbrio fiscal e o controle da despesa pública: um diálogo

necessário”, analisa o direito do servidor público estampado no art. 37, X, da Lei Maior – que garante a estes o direito ao reajuste anual e linear em suas remunerações, a fim de recompor as perdas inflacionárias e garantir seu valor real e poder de compra – contrapondo-o e o compatibilizando com as normas de direito financeiro que determinam o controle da despesa pública, almejando soluções para que tal direito seja efetivado, porém sem abalar o equilíbrio fiscal.

O texto: “O financiamento da seguridade social: crise de destinação, reformas e o argumento econômico” de Antonio Bazilio Floriani Neto tem por objetivo examinar o direito previdenciário como direito social e a sua importância para o indivíduo, a relação entre segurado e Previdência, a mudança da sociedade brasileira e por fim, mas não menos relevante, averiguar o argumento econômico relacionado às reformas e a incoerência da aplicação da DRU às contribuições sociais.

“O incentivo a micro e pequena empresa como instrumento de geração de empregos”, texto de Francelise Camargo de Lima e Demetrius Nichele Macei, levanta a seguinte questão: até que ponto os incentivos fiscais voltados às MPEs são capazes de fomentar o empreendedorismo e a geração de novos empregos?

Para sanar tal incerteza, primeiro recorreram a conceitos jurídicos para evidenciar a intenção protecionista em relação às MPEs. Em seguida, tratou-se das oportunidades de inclusão laborativa originadas a partir da atividade empresarial, o empreendedorismo e a geração de empregos formais. Após, abordou-se de que forma as MPEs podem ser estimuladas, por meio de incentivos fiscais, a gerar novos postos de trabalho e se os mesmos incentivos servem de estímulo para o trabalhador que está na informalidade se inserir no mercado formal fomentando o empreendedorismo e geração de novos empregos favorecendo o desenvolvimento econômico e possibilitando a inclusão do cidadão no mercado de trabalho.

“Os incentivos fiscais e seu potencial no desenvolvimento da política agrícola” de Rodrigo Mendonça de Souza, indica um problema atual de nossa sociedade, qual seja: a inflação dos alimentos está intimamente ligada à queda da oferta de alimentos básicos no mercado nacional, já que vários destes produtos tiveram redução significativa de suas áreas de plantio nos últimos anos. Como o próprio título do artigo alerta, é pelo viés dos incentivos fiscais que se procura uma solução a esta problemática.

O artigo subsequente é o “Reflexos do CPC/2015 no processo administrativo fiscal”, cuja autoria é de Ricardo Pinha Alonso e Ana Flávia de Andrade Nogueira Castilho. Neste tema, também concatenado com a realidade jurídica atual, argumentou-se sobre a aplicabilidade do

Código de Processo Civil no Direito Tributário, tanto em processos judiciais como em processos administrativos, sendo toda a discussão baseada na observância dos precedentes das Cortes Superiores pelos Tribunais Administrativos.

No artigo “Regras CONFAZ: o limiar entre a isonomia e quebra de autonomia federativa” de Simone Cruz Nobre, a finalidade foi de, nas bem colocadas palavras da própria articulista, “avaliar o tênue limiar entre o discurso da preservação do pacto federativo, por meio da isonomia atribuída a cada unidade da federação na deliberação de um convênio ICMS, e a quebra do mesmo pacto, em função da negação de sua autonomia fiscal.”

Nosso último artigo, encabeçado por Allan Alexandre Mendes Gonçalves e João Rezende Almeida Oliveira, denomina-se “Substituição tributária do ISS sobre órgãos e entidades públicas federais ao abrigo pela imunidade recíproca”. Nele, os articulistas assumem o propósito de testar os institutos da imunidade recíproca e da substituição tributária, para apurar se há a possibilidade dos municípios estabelecerem como substitutos tributários do ISS órgãos e entidades públicas federais, ou se a imunidade recíproca impede esse tipo de determinação da legislação municipal.

Pois bem.

Depois da honraria que foi executar esta tarefa de apresentar, ainda que brevemente, os brilhantes e esperançosos artigos destes bravos articulistas, resta apenas agradecer-lhes pela coragem e iniciativa que tiveram de propor seus trabalhos ao CONPEDI. É mais do que evidente que suas pesquisas contribuirão para a Ciência do Direito e conseqüentemente para a Justiça Social.

Por fim, parabênizo novamente o CONPEDI por ter concedido este espaço de reflexão e grande aprendizado, bem como, sem mais delongas, convidamos humildemente todos os leitores a usufruírem desta excelente coletânea e, é claro, a passá-la adiante.

Prof. Dr. Demetrius Nichele Macei - UNICURITIBA

Prof. Dr. Octavio Campos Fischer - UniBrasil

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL: CRISE DE DESTINAÇÃO,  
REFORMAS E O ARGUMENTO ECONÔMICO**

**THE FINANCING OF SOCIAL SECURITY: ALLOCATION CRISIS, REFORMS  
AND ECONOMIC ARGUMENT**

**Antonio Bazilio Floriani Neto <sup>1</sup>**

**Resumo**

O presente trabalho tem objetivo examinar o debate envolvendo a reforma da Seguridade Social. Pretende expor a importância da destinação das contribuições sociais e as recorrentes notícias acerca do déficit do sistema. Para tanto, indispensável compreender a cobertura assecuratória, o hiato existente entre a teoria e prática, bem como as mudanças demográficas e sociais ocorridas no Brasil. Ao final, analisa a necessidade do direito de se adaptar às mudanças e a dificuldade de implementar um sistema economicamente equilibrado viável e eficiente, com a existência da Desvinculação de Receitas da União. Adota uma abordagem descritiva fundada em técnicas da pesquisa bibliográfica.

**Palavras-chave:** Previdência social, Eficiência, Intervenção do estado, Tributação, Desvinculação de receitas da união

**Abstract/Resumen/Résumé**

This study aimed to examine the debate surrounding the reform of Social Security. Intends to expose the importance of the allocation of social contributions and the news about the system's deficit. Therefore, it is essential to understand the social cover, the gap between theory and practice, as well as demographic and social occurred in changes in Brazil. Finally, analyzes the necessity of the right to adapt to changes and the difficulty of implementing an economically balanced system workable and efficient, with the existence of the Union of Revenue Severability. It adopts a descriptive approach based on techniques of literature.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Social security, Efficiency, State intervention, Taxation, Untying of union revenues

---

<sup>1</sup> Doutorando pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), mestre em direito econômico e especialista em direito previdenciário pela mesma instituição.

## 1. INTRODUÇÃO

O sistema brasileiro de seguridade social, formado pela Assistência, Saúde e Previdência, destina-se a cobrir o cidadão envolto aos mais variados riscos sociais, desde o nascimento ao óbito. Nesse interregno, estão previstas as prestações inerentes a maternidade, a doença, ao acidente, ao desemprego, a reclusão, a miséria e a idade avançada. Trata-se de um direito fundamental, de segunda dimensão, que possui caráter alimentar. Arretche<sup>1</sup> ensina que o sistema assecuratório está ligado ao *welfare-state*, iniciado no século XX<sup>2</sup>, momento em que o Estado passou a provisionar serviços sociais, assegurando-os às camadas populacionais dos países capitalistas desenvolvidos.

Contudo, para fornecer o aparato necessário à cobertura, indispensável a existência de recursos ou, em termos previdenciários, a existência de um sistema dotado de equilíbrio financeiro-atuarial. Em nosso país, a principal fonte de custeio é oriunda das contribuições sociais, compostas dos empregadores, dos trabalhadores, aquelas incidentes sobre o concurso de prognósticos e também do importador, conforme estabelece o artigo 195, da Constituição Federal. Em apertada síntese, as contribuições sociais são uma espécie tributária caracterizada pela destinação<sup>3</sup>, isso é, exige-se que o montante arrecadado integre a finalidade para o qual foi estabelecida: o sistema assecuratório.

Logo, observa-se que a matéria em comento é fundada em duas bases antagônicas: de um lado está o indivíduo, entendido como um sujeito de direitos, cabendo ao Estado buscar a consagração do princípio da dignidade da pessoa humana; de outro, o aspecto econômico, o qual deve orientar a Administração Pública para não conceder mais daquilo que as reservas orçamentárias comportam, sob pena de conduzir o sistema à ruína.

Decorrencia desse último posicionamento é o princípio da precedência da fonte de custeio, norma que impede o Estado criar, majorar ou estender benefícios ou serviços sem observar a receita do sistema, previsto no artigo 195, parágrafo 5º, do texto constitucional.

---

<sup>1</sup> ARRETCHÉ, Marta. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State**: Teorias Explicativas. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 39, p. 3-40, 1995. p. 3.

<sup>2</sup> A despeito da Alemanha, que já em 1880 passou a apresentar programa de Seguridade Social, como expõe MESA-LAGO, Carmelo. **Reassembling Social Security**: a survey of pensions and healthcare reforms in Latin America. Oxford: University Press, 2008. p. vi.

<sup>3</sup> Em que pese existir controvérsia sobre a natureza jurídica das contribuições sociais, para a assertiva utilizou-se a doutrina de PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições**: teoria geral, contribuições em espécie. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013. p. 61

Trata-se, portanto, de uma difícil relação e a premissa ainda é corroborada pelo fato de que a sociedade não é um conjunto estático de pessoas, está em constante transformação: com o passar dos anos a expectativa de sobre vida dos indivíduos tem aumentado, os grupos familiares estão cada vez menos numerosos, surgem novas formas de família, crises econômicas afetam relacionamentos, aumentam casos de doenças<sup>4</sup>, enfim, há uma série de fatores que impactam diretamente na estrutura social.

Sob o aspecto demográfico, no Brasil, observa-se que a população tem envelhecido e a parcela ativa, responsável pelo custeio desse sistema, diminuirá, haja vista os menores índices de fecundidade<sup>5</sup>. Assim, em uma projeção medida em décadas, tem-se que mais indivíduos farão uso da Previdência Social e, paralelamente, existirão menos segurados para financia-la.

E é justamente por essa razão que a reforma previdenciária integra a agenda de discussão hodierna. Consequentemente, ganha espaço a questão do direito intertemporal em matéria previdenciária: a aplicação da lei no tempo, a expectativa de direito e o direito adquirido. Se há duas décadas considerava-se razoável alguém aposentar-se por tempo de contribuição com 50 anos de idade, hoje não mais. Tal premissa se assenta pelo fato de hoje a expectativa de vida de um brasileiro, segundo o IBGE, ser de 75,4 anos, ao passo que em 1991 era de apenas 66 anos<sup>6</sup>. Essa alteração demográfica é um dos fatores que impede um indivíduo de, no início de sua vida profissional, planejar sua aposentadoria. Aos 20 anos de idade o trabalhador terá tão somente uma expectativa de direito e não direito adquirido ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição,, por exemplo. O direito adquirido ocorrerá somente quando forem atingidos todos os requisitos necessários para aposentar-se<sup>7</sup>.

Em face dessas alterações na sociedade, tornam-se necessários ajustes ao sistema, como por exemplo, a redefinição da idade necessária para a aposentadoria por velhice ou a mudança dos requisitos exigidos para a aposentadoria por tempo de contribuição. E aqui recai o argumento econômico, o qual demonstra que se não forem

---

<sup>4</sup> VIEIRA, Fabiola Sulpino. Nota Técnica Ipea nº 26 - **Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas?**. Brasília - DF: IPEA, 2016 (Nota técnica). p. 20.

<sup>5</sup> BRASIL. **Expectativa de vida do brasileiro sobre para 75,2 anos**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/11/expectativa-de-vida-do-brasileiro-sobe-para-75-2-anos>>. Acesso em: 2 set. 2016.

<sup>6</sup> IBGE. **Evolução da mortalidade – 2000- Brasil**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadaevolucao/evolucao\\_da\\_mortalidade.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadaevolucao/evolucao_da_mortalidade.shtm)>. Acesso em 3 set. 2016

<sup>7</sup> Sobre a matéria GNATA, Noa Piatã Bassfeld. Direito intertemporal em matéria previdenciária. *In*: SAVARIS, José Antônio. (Org.). **Direito Previdenciário: problemas e jurisprudência**. 2 ed. Curitiba: Alteridade, 2015, p. 467-502.

tomadas medidas, o sistema estará sujeito não atender a parcela em inatividade, especialmente quando envolve a notícia acerca do déficit previdenciário.

Não por acaso, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, ao proferir seu voto no Habeas Corpus 98.021/SC, valeu-se do termo “*combalida*” para referir-se à previdência social brasileira<sup>8</sup>.

E recentemente o governo tem divulgado notícias de que adotará planos para evitar que o déficit em 2017 não ultrapasse a casa dos R\$143 bilhões<sup>9</sup>. Todas essas informações criam um sentimento de que a Seguridade Social de nosso país está a beira do colapso.

Assim, inicia-se um processo reformador, urgente, prioritário, que *necessita* valer-se de medidas provisórias, relegando a segundo plano a opinião pública, o diálogo com o congresso nacional e o estabelecimento de consensos mínimos antes de tomar iniciativas nesse sentido.

Curiosamente, observa-se a existência de um mecanismo responsável por desobrigar parcela considerável do total arrecadado pela União com as contribuições sociais. Trata-se da desvinculação de receitas da união (DRU), que até 2015, retirava 20% e agora, corrompe 30% das exações previdenciárias.

Nota-se, assim, uma verdadeira contradição, pois se é certa a necessidade de reforma previdenciária, a mesma assertiva se aplica à destinação das contribuições sociais, conforme ressaltado anteriormente.

Logo, esse embate compromete não só a compreensão da matéria, mas a sua viabilidade a longo prazo e a eficiência desses direitos sociais, criando uma tensão na relação entre fisco e contribuintes. Diante disso, o objetivo do presente artigo é analisar, em um primeiro momento, o direito previdenciário como direito social e a sua importância para o indivíduo. Ato contínuo, abordar-se-á a relação entre segurado e Previdência, a qual tem se mostrado conflitante, segundo o Conselho Nacional de Justiça. Assentadas essas premissas, passa-se ao exame da mudança da sociedade brasileira. Por fim, estará formado o caminho para exame do argumento econômico atinente às reformas e a incoerência da aplicação da DRU às contribuições sociais.

---

<sup>8</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. **Habeas Corpus n. 98.021/SC**. Paciente: Alвори Benvenhu. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 12 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613349>>. Acesso em: 01. Set. 2016.

<sup>9</sup> BRASIL. **Governo apresenta proposta de orçamento para 2017**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/08/governo-apresenta-proposta-de-orcamento-para-2017>>. Acesso em 4 set. 2016.

## 2. ESTABELECENDO AS PREMISSAS NECESSÁRIAS SOBRE A COBERTURA PREVIDENCIÁRIA

A proteção social busca oferecer “[...] cobertura contra os principais riscos suscetíveis de gerar uma degradação da situação dos indivíduos”<sup>10</sup>. Difere-se da proteção civil, a qual centra-se na garantia das liberdades fundamentais, assegurando bens e exercícios de direitos em um Estado de Direito<sup>11</sup>.

Por meio do sistema previdenciário, o Estado pretende formar o aparato necessário para cobrir o cidadão envolvido em eventos que possam comprometer a sua autonomia de prover o próprio sustento, como ocorre nos casos de doença, de acidente, de incapacidade laborativa, de desemprego ou de idade avançada.

O direito previdenciário, portanto, pode ser definido como o ramo da ciência jurídica cuja finalidade é a realização da técnica de proteção social por meio de “[...] relações jurídicas substantivas e adjetivas presentes no bojo da previdência social pública ou privada”<sup>12</sup>.

Trata-se de um ramo autônomo do direito, possuindo princípios característicos, fundantes<sup>13</sup>. Dentre as normas gerais estão a solidariedade, a vedação do retrocesso social e a proteção do segurado<sup>14</sup>.

A solidariedade advém do artigo 3, inciso I, da Constituição Federal, que a coloca como um dos objetivos da República Federativa do Brasil. Ao abordar essa norma, Ricardo Lobo Torres ensina que a solidariedade pode ser um valor ou um princípio.

Fala-se em valor, quando se tem em mente a reaproximação entre ética e direito, decorrente da superação da ideologia liberal vigente durante o século XIX e boa parte do século XX<sup>15</sup>. Foi valor fundante do Estado de Direito, contudo não traz “conteúdos materiais específicos, podendo ser visualizada a mesmo tempo como valor ético e jurídico, absolutamente abstrato, e como princípio positivado ou não nas

---

<sup>10</sup> SAVARIS, José Antonio. Princípio da primazia do acerto judicial da relação jurídica de proteção social. *Novos Estudos Jurídicos (Online)*, v. 17, p. 419-437, 2012. p. 421.

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de direito previdenciário**. São Paulo: LTr, 2013. p. 35.

<sup>13</sup> LAZZARI, João Batista et al. **Prática processual previdenciária: administrativa e judicial**. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 88.

<sup>14</sup> *Ibid.* p. 90-94.

<sup>15</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Existe um princípio estrutural da solidariedade? *In*: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (coord.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005. p. 198.

constituições. É sobretudo uma obrigação moral ou um dever jurídico”<sup>16</sup>. A solidariedade informa e vincula a liberdade, a justiça e a igualdade<sup>17</sup>.

Como princípio, a solidariedade, por se aproximar da liberdade, justiça e igualdade, projeta-se para o campo constitucional. Mais especificamente no âmbito assecuratório<sup>18</sup>, a solidariedade consagra a possibilidade de proteção de todos os membros da coletividade, por meio da ação coletiva e da repartição dos frutos do trabalho<sup>19</sup>.

A vedação do retrocesso social impede a redução do rol de direitos sociais, seja no que se refere ao seu alcance (não podendo haver limitação quanto a pessoas abrangidas ou eventos amparados), seja quanto aos valores concedidos (ou seja, a quantidade, que deve observar o mínimo existencial)<sup>20</sup>. Esse princípio não possui previsão expressa, contudo pode ser extraído da leitura do parágrafo 2º, do artigo 5º e também do artigo 7º, ambos da Constituição de 1988.

A tríade anteriormente mencionada, é composta, por fim, pelo princípio da proteção ao segurado, o qual contempla a proteção do menos favorecido, ainda que tal norma não seja aceita de forma unívoca pela doutrina<sup>21</sup>. Em resumo, esse princípio parte do pressuposto de que o segurado é a parte hipossuficiente da relação previdenciária, determinando que o arcabouço jurídico forneça o aparato necessário para protegê-lo, da mesma forma com que ocorre em âmbito trabalhista, com o princípio *in dubio pro operario*<sup>22</sup>.

Daí decorre o dever da Previdência em orientar o cidadão, concedendo-lhe o benefício mais vantajoso, como inclusive consta no enunciado de número 5, do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS)<sup>23</sup>. Tal posicionamento é decorrente da assimetria informacional existente entre o segurado e a administração pública, quem detém os dados e informações relevantes para a devida concessão da prestação. Ainda nessa esteira, estão os princípios norteadores, insculpidos no artigo 37, do texto

---

<sup>16</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Op. cit.* p. 198-199.

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 199.

<sup>18</sup> Por todos, recomenda-se a leitura de GNATA, Noa Piatã Bassfeld. **Refundando a solidariedade social no direito previdenciário**. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Direito do Trabalho e Seguridade Social. Área de Concentração: Direito da Seguridade Social. Orientador Jorge Luiz Souto Maior. – São Paulo, 2014. 200 p.

<sup>19</sup> LAZZARI, João Batista et al. *Op. cit.* p. 90.

<sup>20</sup> *Ibid.* p. 91.

<sup>21</sup> *Ibid.* p. 93.

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Enunciado 5** - 12/07/2016. Seguridade social. CRPS. Benefício previdenciário. Concessão do melhor que o segurado faz jus. Orientação do servidor. Necessidade. Dec. 611/1992, art. 1º.

constitucional, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Há também, os princípios constitucionalmente consagrados, listados no artigo 194, dentre os quais estão: a universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade na forma de participação no custeio, diversidade da base de financiamento e o caráter democrático e descentralizado da administração<sup>24</sup>.

Assentadas essas premissas, importante tratar sobre a jusfundamentalidade da previdência social. Conforme destacado anteriormente, a Previdência Social é um mecanismo de proteção das adversidades da vida e tradicionalmente identificada como um direito fundamental de segunda dimensão<sup>25</sup>.

Para efetivar essa garantia constitucional, o Estado se vale das prestações, as quais constituem verba de caráter alimentar e destinam-se à subsistência do cidadão. Ademais, esse aspecto não encontra controvérsia na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.<sup>26</sup> O entendimento do STJ nada mais reflete do contido no artigo 100, §1º, da Constituição de 1988<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> A esse rol, podem ser acrescidos, também, princípios específicos de custeio (a saber: do orçamento diferenciado, precedência da fonte de custeio, compulsoriedade da contribuição, da anterioridade tributária em material de contribuições sociais) e de Previdência Social (da filiação obrigatória, do caráter contributivo, do equilíbrio financeiro e atuarial, a garantia de um benefício mínimo, correção monetária dos salários de contribuição, preservação do valor real dos benefícios, da facultividade da previdência complementar e, por fim, da indisponibilidade dos direitos dos beneficiários. LAZZARI, João Batista et al. *Op. cit.* p. 94-119.

<sup>25</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. A Previdência Social como Direito Fundamental. **Revista EPD**, v. 5, p. 187-219, 2008. p. 194.

<sup>26</sup> Como se observa na seguinte ementa: “AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO INIBITÓRIA. OMISSÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. INEXISTÊNCIA. RESTITUIÇÃO DE VALORES RECEBIDOS EM ANTECIPAÇÃO DE TUTELA A TÍTULO DE COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA. DESCABIMENTO. 1.- Consoante dispõe o artigo 535 do Código de Processo Civil, destinam-se os Embargos de Declaração a expungir do julgado eventuais omissão, obscuridade ou contradição, não se caracterizando via própria ao rejuízo da causa. 2.- Em se tratando de verbas de natureza alimentar, como as decorrentes de benefícios previdenciários, os valores pagos, por força de antecipação de tutela posteriormente revogada, não devem ser restituídos. Precedentes. 3.- Agravo Regimental improvido. (AgRg no AREsp 405.238/RS, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, TERCEIRA TURMA, julgado em 22/10/2013, DJe 14/11/2013)”. Também neste sentido estão os julgados AgRg no REsp 1026231-RS, AgRg no AREsp 12844-SC.

<sup>27</sup> Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

§ 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.

Por meio das prestações oferecidas, portanto, o Estado busca contemplar proteção social e desenvolver um processo de expansão das liberdades substantivas, premissa essa que encontra sintonia com os objetivos da República Federativa do Brasil, constantes no artigo 3º, da Constituição Federal. Assim, não basta a mera previsão constitucional, é necessária a prestação jurisdicional a fim de que seja realizado o direito fundamental em toda sua extensão. Essa, inclusive, é a ideia do constitucionalismo contemporâneo, ou seja, a Constituição não se limita a demarcar e delinear direitos do indivíduo, mas deve atuar como um mecanismo de transformação da realidade, buscando a efetivação<sup>28</sup>.

Ademais, a Carta Constitucional é fundada na dignidade da pessoa humana e consagra a justiça, o bem-estar, a ordem social, visando construir uma sociedade justa, livre e solidária. Nessa esteira, Ibrahim comenta que a efetiva consagração da dignidade da pessoa humana impõe a aceitação de encargos (como por exemplo a compulsoriedade do recolhimento da contribuição previdenciária e o ingresso forçado no sistema para todo aquele que desenvolve atividade laborativa) e a adoção, por parte do corpo social, dos meios necessários à manutenção de um padrão mínimo de vida<sup>29</sup>.

Em que pese esses dispositivos constitucionais, observa-se um conflito entre teoria e prática no que se refere à materialização desse direito social. Assim, o próximo subitem destina-se a expor, brevemente, relatórios que demonstram ser o INSS o maior litigante do país.

## 2.1. DO HIATO EXISTENTE ENTRE TEORIA E PRÁTICA – A PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO O MAIOR LITIGANTE DO PAÍS

A despeito do mencionado no tópico anterior, verifica-se que, na prática, a relação existente no âmbito administrativo entre segurado e a Previdência Social passa por grandes dificuldades.

---

<sup>28</sup> FOLLONI, André. Direitos fundamentais, dignidade e sustentabilidade no constitucionalismo contemporâneo: e o Direito Tributário com isso?. In: Humberto Ávila. (Org.). **Fundamentos do direito tributário**. 1ed.Madri: Marcial Pons, 2012, p. 11-34. p. 21.

<sup>29</sup> IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Op. cit.* p. 198.

Tal premissa se assenta pelo fato de o INSS ocupar o posto de maior litigante do Brasil, conforme demonstrado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), nos relatórios denominados “100 maiores litigantes”<sup>30</sup>.

Os estudos do CNJ demonstram que o indeferimento de um benefício previdenciário tem conduzido os segurados a buscarem exercer seu direito social perante o Poder Judiciário, culminando na sobreutilização desse órgão nas lides previdenciárias<sup>31</sup>.

Tal fato revela-se preocupante, pois está-se diante de um direito fundamental, de caráter alimentar e recai a Administração Pública, pautada pelos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, efetivá-lo. Logo, reúnem-se elementos para afirmar que a Previdência Social ou não tem cumprido o disposto no artigo 37, da Constituição ou o faz de forma inadequada.

Ademais, expôs-se anteriormente que o segurado é parte hipossuficiente da relação previdenciária, cabendo a Previdência Social orientá-lo na busca do melhor benefício a que fizer jus. De outro giro, se o INSS ocupa o posto de maior litigante do país, observa-se que essas premissas não têm sido observadas em âmbito administrativo, prejudicando a eficiência do segurado em obter a devida e justa prestação.

Assim, ganha espaço o Poder Judiciário para assegurar a satisfação do direito material, exercendo seu papel em sintonia com as particularidades do caso em apreço, oferecendo coerência material e, dessa forma, apresentando uma resposta adequada às exigências do direito fundamental como um efetivo instrumento de efetivação.

Considerando essas premissas, a moderna doutrina processual civil não defende somente o acesso à justiça, mas um processo “efetivo, próprio às peculiaridades de pretensão de direito material de que se diz titular”<sup>32</sup>.

Nesse contexto, examina-se o artigo 5º, inciso LIV, da Constituição sob a ótica da adequada e efetiva tutela:

---

<sup>30</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **100 maiores litigantes**. Brasília: CNJ/Departamento de pesquisas Judiciárias. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf)> Acesso em: 5 set. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **100 maiores litigantes**. Brasília: CNJ/Departamento de pesquisas Judiciárias. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf)>. Acesso em: 5 set. 2016.

<sup>31</sup> Sobre o tema, aconselha-se a leitura do artigo GONÇALVES, Oksandro; FLORIANI NETO, Antonio Bazilio Floriani Neto. O comportamento oportunista do INSS e a sobre utilização do Poder Judiciário. *In*: CONPEDI. (Org.). **Direito e Economia**. 1ed. Florianópolis: FUNJAB, 2014, v. 1, p. 484-502.

<sup>32</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à adequada tutela jurisdicional. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, RT, v. 633. 2001. p. 244

“Uma leitura mais moderna, no entanto, faz surgir a idéia de que essa norma constitucional garante não só o direito de ação, mas a possibilidade de um acesso efetivo à justiça e, assim, um direito à tutela jurisdicional adequada, efetiva e tempestiva. Não teria cabimento entender, com efeito, que a Constituição da República garante ao cidadão que pode afirmar uma lesão ou uma ameaça a direito apenas e tão somente uma resposta, independentemente de ser ela efetiva e tempestiva. Ora se o direito de acesso à justiça é um direito fundamental, porque garantidor de todos os demais, não há como imaginar que a Constituição da República proclama apenas que todos têm direito a uma mera resposta do juiz. O direito a uma mera resposta do juiz não é suficiente para garantir os demais direitos e, portanto, não pode ser pensado como uma garantia fundamental de justiça”<sup>33</sup>

Daí, extrai-se que a imposição constitucional estabelecida ao órgão jurisdicional exige uma compatibilização das normas processuais, legais e do acesso à justiça.

Não por acaso, Chiovenda ensina que “o processo deve dar, quanto for possível praticamente, a quem tenha direito, tudo aquilo e exatamente aquilo que ele tenha direito de conseguir”<sup>34</sup>.

Chega-se, assim, ao direito a um processo justo, que assegure a concreta prestação jurisdicional. Em outros termos, fala-se no direito do cidadão a um processo efetivo e que garanta a segurança jurídica<sup>35</sup>. Esse princípio está aliado ao planejamento da vida humana, isto é, preconiza acesso e clareza das regras para que os cidadãos possam ter condições dignas de sobrevivência, possam realizar trocas e plasmar seu futuro<sup>36</sup>.

Por sua vez, o diagnóstico apontado pelo CNJ, demonstra que a postura da autarquia previdenciária afeta diretamente a implementação de um processo rápido, eficaz. A inadequação administrativa leva ao alto volume de demandas o que, no âmbito dos Juizados Especiais, ainda é mais inquietante, mormente se considerarmos que são movidos pela celeridade, ou seja, devem fornecer a resposta ao jurisdicionado em um tempo exíguo.

---

<sup>33</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Garantia da tempestividade da tutela jurisdicional e duplo grau de jurisdição. In: CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Garantias Constitucionais do processo civil**. São Paulo: RT, 1999. p. 218.

<sup>34</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. Campinas: Bookseller, 1998, p. 67.

<sup>35</sup> PORENA, Daniele; LAZZARI, João Batista; SAVARIS, José Antonio. O acesso à justiça nos juizados especiais: uma análise crítico-propositiva ao modelo dos juizados especiais federais para obtenção de um processo justo. **Novos Estudos Jurídicos (Online)**, v. 4, p. 1271-1304, 2014. p. 1277.

<sup>36</sup> ROCHA, Lara Bonemer Azevedo da. **O desenvolvimento econômico pelo acesso à justiça**. Birigui, SP: Boreal Editora, 2015. p. 28.

Com a sobreutilização do judiciário nas lides previdenciárias, criam-se obstáculos ao processamento dos feitos, impedindo a justa solução dos processos, especialmente no que se refere à celeridade e efetividade<sup>37</sup>.

Tecidas essas breves considerações sobre a cobertura previdenciária e o elevado número das ações que envolvem a Previdência Social no Poder Judiciário, o estudo passa a focar suas atenções em outro aspecto, igualmente importante: a alteração da sociedade, haja vista impactar diretamente no direito, como um todo, não sendo diferente na esfera assecuratória.

### **3. A SOCIEDADE E SUA CONSTANTE TRANSFORMAÇÃO: A PERSPECTIVA BRASILEIRA**

Conforme exposto na parte introdutória deste artigo, a expectativa de vida e de sobrevivência do brasileiro vem aumentando gradativamente e tal assertiva não é meramente indutiva, mas decorrente dos estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

As tábuas de mortalidade construídas ao longo das últimas décadas amparam a premissa, demonstrando aquela realizada em 1991 que a expectativa de vida do brasileiro, ao nascer, era de apenas 66 anos<sup>38</sup>. Já de acordo com tabela divulgada em 01/12/2015, a expectativa era de 75,2, ou seja, uma diferença de 9,2 anos no período de 24 anos<sup>39</sup>.

Observa-se, portanto, a modificação da estrutura etária brasileira. Em um período de aproximadamente duas décadas, o país passou de uma população jovem, com alta taxa de natalidade, para uma população com famílias menos numerosas e com indivíduos que vivem mais.

---

<sup>37</sup> PORENA, Daniele; LAZZARI, João Batista; SAVARIS, José Antonio. *Op. cit.* p. 1283.

<sup>38</sup> IBGE. **Evolução da mortalidade – 2000- Brasil.** Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/evolucao\\_da\\_mortalidade.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/evolucao_da_mortalidade.shtm)>. Acesso em 3 set. 2016.

<sup>39</sup> BRASIL. **Expectativa de vida do brasileiro sobre para 75,2 anos.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/11/expectativa-de-vida-do-brasileiro-sobe-para-75-2-anos>>. Acesso em: 2 set. 2016.

Essa constatação é corroborada com a análise das pirâmides demográficas pátrias de 2000 e 2010. A primeira demonstrava que a população brasileira de até 19 anos era de 40,1%. Já a datada de 2010, expôs a redução do percentual para 33,1%<sup>40</sup>.

Ademais, não só a taxa de natalidade aumentou, mas houve também um implemento das condições de vida do brasileiro, aumentando a expectativa de vida, que está relacionada ao acesso à saneamento básico, saúde, educação. Estes dados, aliados à queda da mortalidade, geraram reflexos diretos no aumento da população idosa de 70 anos ou mais.

No entanto, importante observar que este fenômeno não está adstrito ao solo pátrio, uma vez que muitos países ao longo do mundo têm apresentado um envelhecimento da sua população. Ademais, o IBGE estima que o número de idosos no país irá quadruplicar até 2060, o que irá representar nada menos do que 26,7% da população<sup>41</sup>. Como consequência deste estudo, o próprio instituto alerta que maiores serão as chances de aumento de as pessoas adquirirem doenças crônicas.

Paralelamente, há a brusca queda na taxa de fecundidade no Brasil, que em 1960 era, em média, de 6 filhos por mulher, para menos de 2 filhos em 2010<sup>42</sup>. Some-se a isso ao fato de a concentração dos nascimentos estar ocorrendo em idade mais avançada. Se outrora, a tendência brasileira era ter filhos entre 15 a 24 anos de idade, atualmente, houve uma reversão e o intervalo etário apresenta-se cada vez mais velho<sup>43</sup>.

Nessa esteira, pode-se afirmar que a população brasileira passa por uma significativa transição demográfica, com a “[...] passagem de um regime com altas taxas de mortalidade e fecundidade/ natalidade para outro regime, em que ambas as taxas situam-se em níveis relativamente mais baixos”<sup>44</sup>. Esse processo acarreta em importantes alterações sociais, algumas imediatas (como o bônus demográfico, ou seja, a alta proporção de pessoas em idade ativa, que favorece, em tese, o desenvolvimento,

---

<sup>40</sup> IBGE. **Sinopse dos resultados do Censo 2010**. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice/default.php?cod1=0&cod2=&cod3=&frm=piramide>>. Acesso em: 01 set. 2016.

<sup>41</sup>BBC. **Número de idosos no Brasil vai quadruplicar até 2060**. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/08/130829\\_demografia\\_ibge\\_populacao\\_brasil\\_lgb.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/08/130829_demografia_ibge_populacao_brasil_lgb.shtml)>. Acesso em: 6 set. 2016.

<sup>42</sup> CAMPOS, Marden Barbosa; BORGES, Gabriel Mendes. Projeção de níveis e padrões de fecundidade no Brasil. In: ERVATTI, Leila Regina; BORGES, Gabriel Mendes; JARDIM, Antônio de Ponte. (Org.). **Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI**: subsídios para as projeções da população. 1ed.Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2015, p. 30-41. p. 33.

<sup>43</sup> *Ibid.* p. 34.

<sup>44</sup> CAMPOS, Marden Barbosa. Transição da estrutura etária no Brasil: oportunidades e desafios para a sociedade nas próximas décadas. In: ERVATTI, L.R.; BORGES, G.M.; JARDIM, A.P. (Org.). **Mudança Demográfica no Brasil no início do século XXI**: subsídios para as projeções de população. 1ed.Rio de Janeiro: IBGE, 2015, v. 1, p. 141-154.

haja vista tratem-se de pessoas que produzem e consomem) outras não (como as consequências a longo prazo no sistema previdenciário e de saúde).

Contudo, há que se lembrar que as condições demográficas são apenas um dos fatores a serem considerados. Há, também, a qualidade educacional, as políticas de emprego, sanitárias, dentre outras. Por conta disso, por mais que o fenômeno do bônus demográfico favoreça mudanças sociais, ele não garante a efetivação, sendo chamado de uma “janela de oportunidade”<sup>45</sup>.

Mas não é só a pirâmide demográfica brasileira que muda. A própria concepção de família tem se alterado. Se antes, como dependente do segurado, na condição de companheiro ou cônjuge, era considerado tão somente aquele do sexo oposto, hoje a própria Instrução Normativa do INSS, em seu artigo 130, prevê a possibilidade de o conceito ser elástico para o cônjuge ou companheira do mesmo sexo<sup>46</sup>.

Todas essas alterações impactam diretamente no sistema previdenciário, seja pelo fato de aumentarem a projeção de recebimento de um benefício, seja por ampliarem o rol dos dependentes.

São transformações que ocorrem na sociedade e não podem passar despercebidas pelo direito. Diz-se isso porque seus efeitos podem conduzir a necessidade de reestruturação de determinadas regras, conforme se passará a expor.

#### **4. DA RESPOSTA DO DIREITO – OS AJUSTES NECESSÁRIOS E O ARGUMENTO ECONÔMICO**

Como produto cultural, o direito deve adaptar-se à realidade que deseja regulamentar. Vale dizer, imprescindível a interação entre sociedade e o sistema jurídico, como ensina Tércio Sampaio Ferraz: “[...] a validade de uma norma depende do ordenamento no qual está inserida”<sup>47</sup>. Assim, o direito é considerado um sistema aberto, dinâmico, incompleto e de alta mobilidade<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> CAMPOS, Marden Barbosa. **Transição da estrutura etária no Brasil**: oportunidades e desafios para a sociedade nas próximas décadas. p. 144.

<sup>46</sup> Art. 130. De acordo com a Portaria MPS nº 513, de 9 de dezembro de 2010, publicada no DOU, de 10 de dezembro de 2010, o companheiro ou a companheira do mesmo sexo de segurado inscrito no RGPS integra o rol dos dependentes e, desde que comprovada a união estável, concorre, para fins de pensão por morte e de auxílio-reclusão, com os dependentes preferenciais de que trata o inciso I do art. 16 da Lei nº 8.213, de 1991, para óbito ou reclusão ocorridos a partir de 5 de abril de 1991, conforme o disposto no art. 145 do mesmo diploma legal, revogado pela MP nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001.

<sup>47</sup> FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão e dominação. São Paulo: Atlas, 2003. p. 175.

<sup>48</sup> FOLLONI, André. Direito tributário, desenvolvimento e concorrência: o tratamento interdisciplinar e

De outro giro, todos esses elementos conduzem a uma grande dificuldade de operá-lo<sup>49</sup>. Há os acasos, as indeterminações, fatores que não podem ser previstos em uma concepção estática e reducionista da realidade. Para que atinja ao fim a que se destina, isto é, regulamentar a vida em sociedade, o direito deve adaptar-se.

Contudo, o grande problema na esfera previdenciária é que esses ajustes têm ocorrido de forma repentina e contraditória. Diz-se repentina porque as alterações têm sido realizadas por meio de medidas provisórias, ou seja, por um mecanismo excepcional, de iniciativa do chefe do executivo, que somente deve ser utilizado em casos de relevância e urgência, como preconiza a Constituição Federal, em seu artigo 62.

Tal forma de agir implica na ausência de uma deliberação da sociedade acerca dos rumos do sistema assecuratório, além de relegar o Poder Legislativo a segundo plano. Exemplo disso foram as alterações promovidas pelas medidas provisórias 739/2016, 665/2015, 664/2014.

A mais recente, datada de 07/07/2016, extingui a possibilidade de o cidadão que havia perdido sua qualidade de segurado, recuperá-la mediante o recolhimento de 1/3 (um terço) do número de contribuições exigidas para o cumprimento da carência exigida para a prestação que desejava.

Tratava-se do parágrafo único do artigo 24, da Lei 8.213/91. Em termos práticos, se o segurado que desejasse requerer a concessão do benefício auxílio-doença, que exige 12 contribuições mensais (conforme artigo 25, I, da Lei 8.213/91) e tivesse perdido sua qualidade de segurado perante o sistema, bastaria verter 4 meses. Agora, é necessário verter 12 contribuições.

Ademais, a medida provisória 739/2016 impôs o sistema de reavaliação dos benefícios por incapacidade concedidos pela Previdência Social, que chamará segurados em gozo da prestação para aferir se ainda permanecem incapazes para o exercício da atividade laborativa. A medida, sob um aspecto, pode ser considerada louvável, pois tem a finalidade de evitar fraudes, bem como impedir que um cidadão apto para o trabalho perceba a prestação concedida há diversos anos. Por outra perspectiva, o mecanismo poderá cessar a prestação do segurado, com idade avançada e já afastado do mercado de trabalho por um longo período, jogando-o novamente à busca de ofício, em

---

complexo de temas econômicos e jurídicos. In: FOLMANN, Melissa; GONÇALVES, Oksandro Osdival (Org.). **Tributação, concorrência e desenvolvimento**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2013. p. 67-81.

<sup>49</sup> FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Op. cit.*, p. 197.

um período de crise econômica e alto índice de desemprego. De acordo com notícias veiculadas na mídia, o país tem mais de 11,4 milhões de desempregados<sup>50</sup>.

Cita-se, ainda, como exemplo, as alterações promovidas pela Lei 13.135/2015, que tornou mais rigorosa a concessão do benefício de pensão por morte, eis que estabeleceu a necessidade de um prazo mínimo no relacionamento, bem como um número mínimo de contribuições para sua percepção acima de 4 meses, além do fim da vitaliciedade do benefício para dependentes com idade inferior a 44 anos (artigo 77, § 2º, V, “c”, da Lei 8.213/91).

O ponto em comum dessas medidas é a busca pela redução de gastos e a obtenção de saúde financeira do sistema. Em outros termos, o argumento econômico, que reflete em um processo de enxugamento e, assim, de retração da proteção social, alterando normas basilares de direitos sociais<sup>51</sup>.

Contudo, observa-se um mecanismo em sentido diametralmente contrário, ou seja, de esvaziamento dos cofres previdenciários. Trata-se da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que de acordo com informações veiculadas no site do Senado Federal, as contribuições sociais representam 90% do montante corrompido<sup>52</sup>. Por conta disso, utilizou-se anteriormente do termo contraditório para adjetivar os ajustes na esfera previdenciária.

Esse modo de agir, independentemente do debate envolvendo a viabilidade financeira do sistema assecuratório, já seria desconexo, pois se as contribuições sociais têm como característica elementar a destinação, não haveria que se falar em desvincular parte do arrecadado e aplicar para um fim totalmente diverso<sup>53</sup>.

Ocorre que a situação é ainda mais peculiar. Até 31/12/2015, a DRU corrompia 20% das contribuições sociais. Agora, em plena discussão acerca das reformas da Previdência Social, bem como a necessidade de ajuste de requisitos para tornar mais

---

<sup>50</sup> VALOR. **Taxa de desemprego sobe para 11,2% no trimestre até abril, nota IBGE**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4582235/taxa-de-desemprego-sobe-para-112-no-trimestre-ate-abril-nota-ibge>>. Acesso em 9 set. 2016.

<sup>51</sup> GNATA, Noa Piatã Bassfeld. Direito intertemporal em matéria previdenciária. In: SAVARIS, José Antônio. (Org.). **Direito Previdenciário: problemas e jurisprudência**. 2 ed. Curitiba: Alteridade, 2015, p. 467-502. p. 469.

<sup>52</sup> BRASIL. Senado Federal. **DRU**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>>. Acesso em: 20 set. 2016.

<sup>53</sup> Sobre o tema, recomenda-se a leitura de DE SANTI, Eurico Marcos Diniz; CANADO, Vanessa Rahal. Direito tributário e direito financeiro? Reconstruindo o conceito de tributo e resgatando o controle da destinação. In: **Curso de direito tributário e finanças públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico**. 1ª edição, 2ª tiragem, 2009. p. 621.

rígidas as regras concessórias, o Senado Federal aprovou a proposta que prorroga a DRU até 2023, com uma peculiaridade: majorou o percentual para 30%<sup>54</sup>.

Em outros termos, foi aprovada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC), de número 31/2016, que alterou o artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para desobrigar quase 1/3 (um terço) do montante arrecadado a título de contribuições sociais.

Esse esvaziamento impede a viabilidade da Seguridade Social: afeta a eficiência do Sistema Único de Saúde (SUS), retira do sistema a possibilidade de atender de forma mais ampla aqueles que necessitam (Assistência Social) e coloca barreiras no direito daqueles que almejam se aposentar.

A DRU não possibilita atenuar o financiamento do sistema, sobrecarregando a capacidade contributiva dos cidadãos. Dessa forma, coloca em xeque a cobertura da Seguridade Social.

Diante disso, por mais que seja evidente a necessidade de mudanças no sistema previdenciário para adequar as regras às alterações demográfica e social, igualmente é verdadeira a premissa que afirma ser impossível existir qualquer viabilidade financeira de um sistema que corrompe 30% do arrecadado e aplica para uma finalidade totalmente diversa.

As alterações devem ser precedidas por um debate da sociedade, da comunidade jurídica, de técnicos no assunto previdenciário, a fim de que seja formado um consenso mínimo. Imprescindível seria formar um diálogo com o congresso nacional, que tem atuado como um mero coadjuvante nas reformas por meio de medidas provisórias.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema de Seguridade Social previsto pelo Constituinte de 1988 foi devidamente pensado para atender os riscos sociais, estabelecendo, para tanto, a compulsoriedade da contribuição por todos aqueles que exercem atividade laborativa.

---

<sup>54</sup> BRASIL. Senado Federal. **Senado aprova proposta que prorroga a DRU até 2023**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023>>. Acesso em 20 set. 2016.

Atentou-se a Carta Constitucional para que as contribuições sociais tivessem como traço característico a destinação, distinguindo-se, assim, das demais espécies tributárias.

Ademais, em que pese a matéria ser fundada em duas bases consideradas antagônicas (em um lado está o direito fundamental de segunda dimensão, que implica no fornecimento de prestações para atender as necessidades dos indivíduos, com a proteção do segurado e a vedação do retrocesso e, de outro, a existência de recursos financeiros, exprimida no princípio da precedência da fonte de custeio) houve coerência na sua idealização pelo constituinte de 1988.

Assim, a difícil relação entre seguridade e o aspecto econômico, no caso brasileiro, decorre mais de ingerência do sistema e de atos esquizofrênicos. Fala-se da ingerência pelo diagnóstico apontado pelo CNJ de que o INSS é o maior litigante do país, bem como pelas das medidas tomadas pelos governos de reformar o sistema pelo Poder Executivo, por meio de Medias Provisórias. Já a esquizofrenia decorre da adoção da desvinculação de receitas da união, mecanismo que impede a viabilidade do sistema de seguridade social a longo prazo.

Enquanto persistir o corrompimento de 30% do arrecadado a título de contribuições sociais, será impossível fornecer a devida prestação ao indivíduo, seja em âmbito previdenciário, seja assistencial ou, ainda, sanitário.

Logo, o tema enseja melhor reflexão por parte da sociedade. Mudanças na pirâmide demográfica não ocorrem da noite para o dia, são resultado de um processo lento, vagaroso, o que possibilita pensar na reforma do sistema previdenciário, ouvir corpos técnicos, empregadores, empregados, sindicatos, institutos, magistrados, enfim, formar uma base mínima de consenso.

Não é o que tem ocorrido no Brasil. As mudanças repentinas, iniciadas pelo Executivo, por meio de medidas provisórias, valem-se do argumento do déficit para restringir direitos. Contudo, ao mesmo tempo em que se observa a presença de um instituto que corrompe 30% das contribuições sociais.

Diante disso, o presente artigo teve a finalidade de expor o tema acerca do financiamento da seguridade social, a importância da destinação das contribuições sociais e a necessidade de a matéria ser melhor debatida por toda a sociedade.

É inegável que a Previdência Social brasileira necessita de ajustes, pois as alterações demográficas e sociais ensejam a adaptação do direito à nova realidade. Contudo, acredita-se que esse processo deve ser precedido de um amplo planejamento,

por um debate da sociedade, bem como que seja proveniente de iniciativa do Poder Legislativo.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas.** Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 39, p. 3-40, 1995.

BBC. **Número de idosos no Brasil vai quadruplicar até 2060.** Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/08/130829\\_demografia\\_ibge\\_populacao\\_brasil\\_lgb.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/08/130829_demografia_ibge_populacao_brasil_lgb.shtml)>. Acesso em: 6 set. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **100 maiores litigantes.** Brasília: CNJ/Departamento de pesquisas Judiciárias. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf)> Acesso em: 5 set. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **100 maiores litigantes.** Brasília: CNJ/Departamento de pesquisas Judiciárias. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf)>. Acesso em: 5 set. 2016.

BRASIL. **Expectativa de vida do brasileiro sobre para 75,2 anos.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/11/expectativa-de-vida-do-brasileiro-sobe-para-75-2-anos>>. Acesso em: 2 set. 2016.

BRASIL. **Governo apresenta proposta de orçamento para 2017.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/08/governo-apresenta-proposta-de-orcamento-para-2017>>. Acesso em 4 set. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **DRU.** Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>>. Acesso em: 20 set. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Senado aprova proposta que prorroga a DRU até 2023.** Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/24/senado-aprova-proposta-que-prorroga-a-dru-ate-2023>>. Acesso em 20 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão. Habeas Corpus n. 98.021/SC. Paciente: Alvorci Benvenhu. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 12 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=613349>>. Acesso em: 01. Set. 2016.

CAMPOS, Marden Barbosa. Transição da estrutura etária no Brasil: oportunidades e desafios para a sociedade nas próximas décadas. *In*: ERVATTI, L.R.; BORGES, G.M.; JARDIM, A.P. (Org.). **Mudança Demográfica no Brasil no início do século XXI:**

subsídios para as projeções de população. 1ed.Rio de Janeiro: IBGE, 2015, v. 1, p. 141-154.

CAMPOS, Marden Barbosa; BORGES, Gabriel Mendes. Projeção de níveis e padrões de fecundidade no Brasil. *In*: ERVATTI, Leila Regina; BORGES, Gabriel Mendes; JARDIM, Antônio de Ponte. (Org.). **Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI**: subsídios para as projeções da população. 1ed.Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2015, p. 30-41.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. Campinas: Bookseller, 1998.

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Enunciado 5** - 12/07/2016. Seguridade social. CRPS. Benefício previdenciário. Concessão do melhor que o segurado faz jus. Orientação do servidor. Necessidade. Dec. 611/1992, art. 1º.

DE SANTI, Eurico Marcos Diniz; CANADO, Vanessa Rahal. Direito tributário e direito financeiro? Reconstruindo o conceito de tributo e resgatando o controle da destinação. *In*: **Curso de direito tributário e finanças públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico**. 1ª edição, 2ª tiragem, 2009.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão e dominação. São Paulo: Atlas, 2003.

FOLLONI, André. Direitos fundamentais, dignidade e sustentabilidade no constitucionalismo contemporâneo: e o Direito Tributário com isso?. *In*: Humberto Ávila. (Org.). **Fundamentos do direito tributário**. 1ed.Madri: Marcial Pons, 2012, p. 11-34.

FOLLONI, André. Direito tributário, desenvolvimento e concorrência: o tratamento interdisciplinar e complexo de temas econômicos e jurídicos. *In*: FOLMANN, Melissa; GONÇALVES, Oksandro Osdival (Org.). **Tributação, concorrência e desenvolvimento**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2013.

GNATA, Noa Piatã Bassfeld. Direito intertemporal em matéria previdenciária. *In*: SAVARIS, José Antônio. (Org.). **Direito Previdenciário**: problemas e jurisprudência. 2 ed. Curitiba: Alteridade, 2015.

GNATA, Noa Piatã Bassfeld. **Refundando a solidariedade social no direito previdenciário**. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Direito do Trabalho e Seguridade Social. Área de Concentração: Direito da Seguridade Social. Orientador Jorge Luiz Souto Maior. – São Paulo, 2014.

GONÇALVES, Oksandro; FLORIANI NETO, Antonio Bazilio Floriani Neto. O comportamento oportunista do INSS e a sobre utilização do Poder Judiciário. *In*: CONPEDI. (Org.). **Direito e Economia**. 1ed.Florianópolis: FUNJAB, 2014, v. 1, p. 484-502.

IBGE. **Evolução da mortalidade – 2000- Brasil.** Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/evolucao\\_da\\_mortalidade.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/evolucao_da_mortalidade.shtm)>. Acesso em 3 set. 2016

IBGE. **Sinopse dos resultados do Censo 2010.** Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/webservice/default.php?cod1=0&cod2=&cod3=&frm=piramide>>. Acesso em: 01 set. 2016.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. A Previdência Social como Direito Fundamental. **Revista EPD**, v. 5, p. 187-219, 2008.

LAZZARI, João Batista et al. **Prática processual previdenciária: administrativa e judicial.** Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme. Garantia da tempestividade da tutela jurisdicional e duplo grau de jurisdição. *In*: CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Garantias Constitucionais do processo civil.** São Paulo: RT, 1999.

MARINONI, Luiz Guilherme. O direito à adequada tutela jurisdicional. **Revista dos Tribunais.** São Paulo, RT, v. 633. 2001.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de direito previdenciário.** São Paulo: LTr, 2013.

MESA-LAGO, Carmelo. **Reassembling Social Security: a survey of pensions and healthcare reforms in Latin America.** Oxford: University Press, 2008.

PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. **Contribuições: teoria geral, contribuições em espécie.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

PORENA, Daniele; LAZZARI, João Batista; SAVARIS, José Antonio. O acesso à justiça nos juizados especiais: uma análise crítico-propositiva ao modelo dos juizados especiais federais para obtenção de um processo justo. **Novos Estudos Jurídicos (Online)**, v. 4, p. 1271-1304, 2014.

ROCHA, Lara Bonemer Azevedo da. **O desenvolvimento econômico pelo acesso à justiça.** Birigui, SP: Boreal Editora, 2015

SAVARIS, José Antonio. Princípio da primazia do acerto judicial da relação jurídica de proteção social. **Novos Estudos Jurídicos (Online)**, v. 17, p. 419-437, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. Existe um princípio estrutural da solidariedade? *In*: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de (coord.). **Solidariedade social e tributação.** São Paulo: Dialética, 2005.

VALOR. **Taxa de desemprego sobe para 11,2% no trimestre até abril, nota IBGE.** Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4582235/taxa-de-desemprego-sobe-para-112-no-trimestre-ate-abril-nota-ibge>>. Acesso em 9 set. 2016.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. Nota Técnica Ipea nº 26 - **Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas?**. Brasília - DF: IPEA, 2016 (Nota técnica).