



E-ISSN: 2595-7414

RBDS

Revista Brasileira de Direito Social

Qualis
A4 | CAPES



**V.9,
N.3** 2026
Julho
Agosto
Setembro

 **IEPREV
EDITORA**

PRESIDÊNCIA DO IEPREV

ROBERTO DE CARVALHO SANTOS

EDITOR-CHEFE

MARCO AURÉLIO SERAU JUNIOR, UFPR/PR

EDITORES-ADJUNTOS

MARIAH BROCHADO, UFMG/MG

ROBERTO DE CARVALHO SANTOS, UFMG/MG

EDITORES-EXECUTIVOS

GILMAR GOMES DE BARROS, UFSC/SC

LUCAS MAGNO PORTO, UFMG/MG

CONSELHO EDITORIAL

ANA PAULA MISKULIN, USP/SP

ANTÔNIO FABRÍCIO DE MATOS GONÇALVES, ESA/MG

CLÁUDIA SALLES VILELA VIANNA, EMATRA-PR

CYNTIA TEIXEIRA PEREIRA CARNEIRO LAFETÁ, UL
LISBOA, PORTUGAL

DANIELA MURADAS REIS, UFMG/MG.

DÉCIO BRUNO LOPES, PUC-SP. SÃO PAULO/SP

DENISE PIRES FINCATO, PUC-RS

DENISE POIANI DELBONI, FGV/SP

ESTER MORENO DE MIRANDA VIEIRA, PUC-SP

FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM, UERJ/RJ

FERNANDO FERREIRA CALAZANS, UNIFEMM/MG

FULVIA HELENA DE GIOIA, MACKENZIE. SÃO PAULO/SP

IVANI CONTINI BRAMANTE, FDSBC/SP.

JANE LUCIA WILHELM BERWANGER, PUC-PR

JOÃO BATISTA OPTIZ NETO. UNIP/SP

JOSÉ ANTONIO SAVARIS, UNIVALI/SC

JULIANA TEIXEIRA ESTEVES, UFPE. RECIFE/PE

MARCELO BARROSO LIMA BRITO DE CAMPOS, UNI-BH

MARCUS ORIONE GONÇALVES CORREIA, USP/SP

MARIA HELENA CARREIRA ALVIM RIBEIRO, UFMG/MG

OCÉLIO DE JESUS CARNEIRO DE MORAIS, UEL/PR

PAULO RICARDO OPUSZKA, UFPR/PR

TUFFI MESSIAS SALIBA, UNA/MG

VALMIR CÉSAR POZZETI, UFAM/AM

YNÊS DA SILVA FÉLIX, UFMS/MS

CONSELHO CONSULTIVO

ADRIANE MEDIANEIRA TOALDO, ULBRA/RS

ALEXANDRE VICENTINE XAVIER, UFMT/MT

ALINE FAGUNDES SANTOS, UFMG/MG

ANA MARIA ISQUIERDO, FURG/RS

ANA MARIA MAXIMILIANO, UFPR/PR

ANDRESSA FRACARO CAVALHEIRO, UNIOESTE/PR

BRUNO ALVES RODRIGUES, CEFET-MG

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA, DOM HELDER/MG

CLAUDIO PEDROSA NUNES, UFCG/PB

DENILSON VICTOR MACHADO TEIXEIRA, UEL/PR

DENISE POIANI DELBONI, FGV/SP

EDER DION DE PAULA COSTA, FURG/RS

GABRIELA CARAMURU TELES, USP/SP

GUILHERME GUIMARÃES FELICIANO, USP/SP

HECTOR CURY SOARES, FURG/RS

HÉLIO SILVIO OURÉM CAMPOS, UNICAP/PE

JESUS NAGIB BESCHIZZA FERES. UNIVEM/SP

ISABELE BANDEIRA DE MORAES D'ANGELO, UPE/PE

IVAN SIMÕES GARCIA, UFRJ/RJ

JOÃO BATISTA LAZZARI, CESUSC/SC

JOÃO BATISTA OPTIZ JUNIOR, UMSA, ARGENTINA

JOÃO REZENDE ALMEIDA OLIVEIRA, UCB/DF

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA, FURG/RS

JULIANA DE CASSIA BENTO BORBA, PUC-MG.

JULIANA TORALLES DOS SANTOS BRAGA, FURG/RS

JULIANE CARAVIERI MARTINS, FURG/RS

KARINA GISELLI PIMENTA JORGE, UFPR/PR

LAURA SOUZA LIMA E BRITO, USP/SP

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO, FURG/RS

LUCIANA ABOIM MACHADO GONÇALVES DA SILVA, UFS/SE

LUIZ CARLOS GARCIA, UFMG/MG

LUIZ GUSTAVO BOIAM PANCOTTI, UNIMEP/SP

LUMA CAVALEIRO DE MACÊDO SCAFF, UFPA/PA

MÁRCIA CAVALCANTE DE ARAÚJO, UNIVERSIDAD DE
SALAMANCA, ESPANHA

MARIA AUREA BARONI CECATO, UFPB/PB

MIGUEL HORVATH JÚNIOR, PUC-SP

MIRIAN APARECIDA CALDAS, UNIVERSIDADE ESTADUAL
DO CENTRO-OESTE, UNICENTRO/PR

NADJA KARIN PELLEJERO, FURG/RS

PAULO AFONSO BRUM VAZ, UNISINOS/RS

PEDRO AUGUSTO GRAVATÁ NICOLI, UFMG/MG

RAPHAEL SILVA RODRIGUES, UFMG/MG

ROBERTO DE CARVALHO SANTOS, UFMG/MG

RODRIGO GARCIA SCHWARZ, UNOESC/SC

RUBENS SOARES VELLINHO, UCPel/RS

SAYONARA GRILLO COUTINHO LEONARDO DA SILVA, UFRJ/RJ

VALENA JACOB CHAVES MESQUITA, UFPA/PA

RBDS	Belo Horizonte	v. 9	n. 3	p. 103	2026
------	----------------	------	------	--------	------

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário Gilmar Gomes de Barros, CRB 14/1693

R454 Revista Brasileira de Direito Social [recurso eletrônico]:
RBDS / Editora do Instituto de Estudos Previdenciários,
Trabalhistas e Tributários. – Dados eletrônicos. – Vol. 9, n. 3
(jul./set. 2026). – Belo Horizonte : Editora IEPREV, 2018-.

Modo de acesso: <<http://rbds.ieprev.com.br/rbds/>>.
Quadrimestral.

Título abreviado: R. Bras. Dir. Soc.

Editor: Marco Aurélio Serau Junior.

ISSN eletrônico: 2595-7414

1. Direitos sociais. I. Instituto de Estudos Previdenciários
Trabalhistas e Tributários.

CDU, 2ª ed.: 349.3

SUMÁRIO

ARTIGOS ORIGINAIS

ADVOCACIA PREVIDENCIÁRIA EMPRESARIAL: GESTÃO DOS EMPREGADOS AFASTADOS POR INCAPACIDADE COMO MECANISMO DE PREVENÇÃO CONTRA ENCARGOS TRIBUTÁRIOS, CÍVEIS E TRABALHISTAS	5
---	---

Ana Letícia Dias Franco

A POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DO ADICIONAL DE 25% DA APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE PARA AS DEMAIS ESPÉCIES DE APOSENTADORIA: UMA ANÁLISE À LUZ DO ENTENDIMENTO ATUAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	15
--	----

Elenita Araújo e Silva Neta

GESTÃO DE RISCOS E INTEGRAÇÃO ATIVO-PASSIVO (ALM) EM RPPS: EVIDÊNCIAS DO RPPS DO MUNICÍPIO DE TOLEDO (2020–2024)	35
--	----

Fabio Lucas de Albuquerque Lima

Roseli Fabris Dalla Costa

REFLEXOS DO MERCADO DE APOSTAS VIRTUAIS NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO: ANÁLISES E DISCUSSÕES	51
---	----

Dandara Trentin Demiranda

Vitor Prestes Olinto

José Ricardo Caetano Costa

A HISTÓRIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: A PROTEÇÃO SOCIAL E OS SEUS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS	64
---	----

Guilherme Sebalhos Ritzel

SEÇÃO TEMÁTICA: O PROCESSO NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

A EVOLUÇÃO DO DIREITO PROCESSUAL CIVIL E SUA RELAÇÃO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA: UM DIÁLOGO COM MAURO CAPPELLETTI	79
--	----

Nilson Gonçalves do Carmo

Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos

AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA NA JUSTIÇA DO TRABALHO	89
--	----

Janaina Cintia Alexandre da Silva Delbão

EDITORIAL

A nova edição da RBDS – Revista Brasileira de Direito Social (2026, v. 3), periódico jurídico que recebeu nota Qualis A4 pela CAPES, com acesso aberto e gratuito a todo o público pelas plataformas digitais do IEPREV, apresenta mais uma incrível gama de artigos científicos, todos com elevada qualidade e abordando os principais temas de Direitos Sociais.

A Seção geral é aberta pelo artigo de Ana Letícia Dias Franco, “Advocacia previdenciária empresarial: gestão dos empregados afastados por incapacidade como mecanismo de prevenção contra encargos tributários, cíveis e trabalhistas”.

Elenita Araújo e Silva Neta apresenta o importante estudo sobre “A possibilidade de extensão do adicional de 25% da aposentadoria por incapacidade permanente para as demais espécies de aposentadoria: uma análise à luz do entendimento atual do superior tribunal de justiça e do supremo tribunal federal”.

O RPPS, assunto sempre presente na RBDS, aparece na análise de Fabio Lucas de Albuquerque Lima e Roseli Fabris Dalla Costa: “Gestão de riscos e integração ativo-passivo no RPPS: evidências do RPPS do município de Toledo de 2020 a 2024”.

A ludopatia e seus reflexos para a Seguridade Social, desafio extremamente contemporâneo, foi o tema de exame do artigo “Reflexos do mercado de apostas virtuais no sistema de proteção social brasileiro: análises e discussões”, de autoria de Dandara Trentin Demiranda e Vitor Prestes Olinto, sob orientação do professor da FURG, Dr. José Ricardo Caetano Costa.

Encerrando a seção geral, o tema da evolução histórica da proteção social no Brasil, em cotejo com seus desafios contemporâneos, no texto de autoria de Guilherme Sebalhos Ritzel: “A história da previdência social no Brasil: a proteção social e os seus desafios contemporâneos”.

Além da Seção geral, dotada dos artigos indicados acima, esta edição também apresenta uma Seção Temática especial, dedicada ao tema do processo judicial como instrumento de concretização dos direitos fundamentais sociais, descrita logo abaixo.

Seção Temática: – O Processo na efetivação dos direitos fundamentais sociais

Nilson Gonçalves do Carmo e Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos apresentam o importante artigo “A evolução do direito processual civil e sua relação com a constituição federal brasileira: um diálogo com Mauro Cappelletti”.

A justiça laboral, por sua vez, foi objeto de estudo por parte de Janaina Cintia Alexandre da Silva Delbão, autora de “Avaliação psicológica na Justiça Do Trabalho”.

Com esse elenco de artigos de grande qualidade e interesse, entregamos ao público a mais recente edição da RBDS. Boa leitura!

Belo Horizonte, agosto de 2026.

Marco Aurélio Serau Junior

Professor da UFPR. Doutor e Mestre pela USP. Diretor Científico do IEPREV.

Editor-Chefe da Editora IEPREV.

[artigo original]

ADVOCACIA PREVIDENCIÁRIA EMPRESARIAL: GESTÃO DOS EMPREGADOS AFASTADOS POR INCAPACIDADE COMO MECANISMO DE PREVENÇÃO CONTRA ENCARGOS TRIBUTÁRIOS, CÍVEIS E TRABALHISTAS

Ana Letícia Dias Franco¹

Resumo

A gestão jurídica dos empregados afastados por incapacidade laboral é ferramenta essencial na prevenção de passivos empresariais. Dados do Ministério Público do Trabalho revelam que os acidentes de trabalho causam, em média, mais de 600 mil afastamentos anuais no país, impactando diretamente a carga tributária das empresas (Brasil, 2025). A caracterização indevida da natureza acidentária em benefícios previdenciários acarreta aumento de tributos, recolhimentos obrigatórios, estabilidade acidentária e possíveis condenações cíveis e trabalhistas. A advocacia previdenciária empresarial atua de forma estratégica na gestão dos afastamentos, contestando o nexo técnico epidemiológico (NTEP) e reunindo provas que permitam impugnar o FAP. A integração entre os setores jurídico e de recursos humanos permite uma gestão proativa, que reduz o absenteísmo, mitiga riscos e contribui para a sustentabilidade das empresas. A atuação técnica e preventiva do advogado previdenciarista revela-se indispensável frente à crescente judicialização das relações de trabalho e à complexidade normativa do sistema previdenciário.

Palavras-chave: Encargos; Previdência Social; Tomada de Decisões; Tomada de Decisões Gerenciais.

CORPORATE SOCIAL SECURITY LAW: MANAGEMENT OF EMPLOYEES ON LEAVE DUE TO INCAPACITY AS A MECHANISM FOR PREVENTING TAX, CIVIL, AND LABOR LIABILITIES

Abstract

The legal management of employees on leave due to work incapacity is an essential tool for preventing corporate liabilities. Data from the Public Labor Prosecutor's Office show that work-related accidents cause, on average, more than 600,000 leaves of absence per year in Brazil, directly impacting companies' tax burdens (Brazil, 2025). The improper classification of the occupational nature of social security benefits results in increased taxes, mandatory contributions, job stability due to work-related accidents, and potential civil and labor liabilities. Corporate social security law operates strategically in managing employee leaves, challenging the *Nexo Técnico Epidemiológico* (NTEP) and gathering evidence to contest the *Fator Acidentário de Prevenção* (FAP). Integration between legal and human resources departments

¹ Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Salgado de Oliveira. Pós-graduada em Prática Previdenciária pela Escola Mineira de Direito. Endereço eletrônico: advleticiafranco@outlook.com

enables proactive management that reduces absenteeism, mitigates risks, and contributes to corporate sustainability. The technical and preventive role of the social security attorney proves indispensable in light of the growing judicialization of labor relations and the regulatory complexity of the social security system.

Keywords: Charges; Social Security; Decision-Making; Managerial Decision-Making.

1 INTRODUÇÃO

A gestão dos empregados afastados por incapacidade laborativa representa um desafio constante para as empresas brasileiras, em razão das múltiplas implicações jurídicas envolvidas na adoção de medidas preventivas.

A ausência de um controle eficiente sobre os afastamentos pode ocasionar consequências relevantes para a organização, como o aumento da alíquota do Fator Acidentário de Prevenção (FAP), imposição de tributos devidos, além de responsabilizações cíveis e condenações na esfera trabalhistas.

Essas repercussões, de natureza cível, trabalhista e tributária, geram impactos financeiros negativos que podem comprometer a saúde econômica da empresa. Por outro lado, é possível mitigá-las por meio da adoção de mecanismos jurídicos preventivos, especialmente com foco na legislação previdenciária.

Nesse contexto, a adoção de medidas estratégicas e integradas entre os setores jurídico e de recursos humanos mostra-se essencial para atenuar riscos e garantir a sustentabilidade do ambiente corporativo.

Dessa maneira, surge a seguinte reflexão: de que forma o advogado previdenciarista pode atuar de maneira eficaz na mitigação dos riscos financeiros enfrentados pelas empresas?

2 MATERIAL E MÉTODOS

O presente estudo possui caráter qualitativo, cuja metodologia científica é a pesquisa bibliográfica com método de abordagem dedutivo. Segundo Gil (2002, p. 45), a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Essa vantagem torna-se particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço. Para a fundamentação teórica deste artigo foram utilizados livros doutrinários sobre Direito Previdenciário e Direito Empresarial Previdenciário, bem como, o Google Scholar como ferramenta de busca de artigos científicos, a Constituição Federal de 1988, o Código Civil, leis e decretos específicos sobre Direito Previdenciário publicados no Diário Oficial da União e dados fornecidos pelos sites do Tribunal Regional do Trabalho TRT-11 e TRT-15.

3 RESULTADOS/DISCUSSÃO

3.1 AFASTAMENTOS POR INCAPACIDADE E OS IMPACTOS PARA AS EMPRESAS

3.1.1 Conceito e espécies de incapacidade laborativa

A possibilidade de afastamento das atividades laborativas por parte dos empregados é uma garantia constitucional consagrada pelo artigo 201 da Constituição Federal e, posteriormente, regulamentada pelos artigos 59 e 60 da Lei previdenciária nº 8.213/91. Nesse contexto, a doutrina esclarece que “A Previdência Social, assim, é subsistema de proteção social, de caráter contributivo, o qual estabelece prestações, ou seja, benefícios e serviços, em favor de beneficiários, que podem ser segurados (obrigatórios e facultativos) e dependentes.” (Garcia, 2021, p. 92).

A legislação que rege os benefícios em espécie traz distinção técnica quanto aos impactos dos benefícios por incapacidade cuja natureza seja comum ou acidentária, tornando o fato gerador do direito à percepção do benefício o protagonista das relações previdenciárias entre o segurado, o empregador e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O afastamento por incapacidade de natureza comum (espécie B31), conforme previsto no §1º do artigo 19 da Lei nº 8.213/91, refere-se às incapacidades provocadas por doenças ou acidentes que não guardam relação com o exercício do trabalho. Já o afastamento por incapacidade de natureza acidentária (espécie B91), previsto nos artigos 19 e 20 do mesmo diploma legal, decorre de acidentes de trabalho, doenças ocupacionais ou até mesmo do agravamento de doenças preexistentes em razão das atividades laborais. Deve ser ressaltado que os acidentes de trajeto também são, para todos os fins legais, considerados como acidente de trabalho.

Nesse sentido, é essencial a compreensão das empresas acerca dos conceitos de acidente de trabalho, doença ocupacional e acidente de trajeto, de forma a adotar medidas estratégicas e juridicamente seguras nas situações de afastamento de seus empregados.

3.1.2 Atribuição da espécie acidentária aos benefícios por incapacidade

Os afastamentos por incapacidade de natureza comum, por doença ou acidente sem relação com o trabalho, não geram impactos financeiros para as empresas, além da obrigação legal em manter o vínculo ativo com o funcionário, através da suspensão do contrato até o fim do benefício, sem que haja garantia de estabilidade no emprego.

Em contrapartida, por acidente ou doença do trabalho, impõem ao empregador uma série de responsabilidades adicionais, tais como: a) obrigação de emissão de CAT; b) recolhimento do FGTS durante a duração do benefício, por força da Lei nº 8.036/1990; c) estabilidade empregatícia do funcionário após a cessação do benefício, prevista no art. 118 da Lei nº 8.213/91; d) custeio de despesas médicas, incluindo plano de saúde empresarial; e, com maior frequência nos últimos anos, e) dever de indenizar o INSS quanto ao custeio de benefício acidentário concedido à empregado ou, da pensão por morte aos dependentes, se for o caso.

Um marco relevante na ampliação da caracterização dos acidentes de trabalho ou doenças ocupacionais foi a introdução do artigo 21 -A na Lei nº 8.213/91, por meio da Lei nº 11.430/2006 estabelecendo que “A perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade

quando constatar ocorrência de nexó técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa ou do empregado doméstico e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na Classificação Internacional de Doenças (CID), em conformidade com o que dispuser o regulamento.”.

Na mesma linha, o Decreto nº 6.957/09, inseriu o §3º do artigo 337 do Decreto nº 3.048/99, dispondo que “Considera-se estabelecido o nexó entre o trabalho e o agravo quando se verificar nexó técnico epidemiológico entre a atividade da empresa e a entidade mórbida motivadora da incapacidade, elencada na Classificação Internacional de Doenças - CID em conformidade com o disposto na Lista C do Anexo II deste Regulamento.”.

Diante dessas inovações legais quanto ao mecanismo de caracterização da natureza acidentária da incapacidade, basta que o perito verifique se o CID do segurado está correlacionado ao CNAE do empregador através da relação disponível na “Lista C” do Anexo II do Decreto que regulamenta a Previdência Social, para que seja reconhecido o nexó causal e aplicado o NTEP. A atribuição da responsabilidade é acentuada quando já existe um histórico de trabalhadores da organização afastados pela mesma causa.

Nesse contexto, pontua João Batista Lazzari que “O acidente do trabalho será caracterizado quando verificado pelo Perito Médico Federal o nexó técnico entre o trabalho e o agravo.” (2023, Ebook p. 424). Portanto, independente da emissão de CAT, basta que o perito considere que o fator incapacitante do segurado provém do exercício da atividade laboral, através da disposição da “Lista C” do Anexo II do Decreto 3.048/99, para que este aplique o NTEP e conceda o benefício na espécie B91.

Evidente que, além das obrigações típicas das organizações para o financiamento da Previdência Social, como a contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamento, contribuição previdenciária sobre a receita bruta, o imposto do Seguro de Acidente de Trabalho (SAT/GILRAT), também há obrigações específicas de responsabilidade em casos de acidente ou doenças do trabalho por culpa da empresa.

A concessão de um benefício por incapacidade de natureza acidentária traz para a empresa uma gama de obrigações e impactos financeiros perante a Fazenda Nacional, o INSS e o próprio empregado, exigindo que a organização seja estratégica nas medidas a serem tomadas em relação aos afastamentos de seus funcionários.

3.1.3 ASPECTOS PRÁTICOS: RESPONSABILIDADE CIVIL, REPERCUSSÕES TRIBUTÁRIAS, CÍVEIS E TRABALHISTAS DOS AFASTAMENTOS

Os impactos que podem ser causados a uma organização em razão de afastamentos acidentários dependem de diversos fatores, dentre eles a frequência de afastamentos, a gravidade, a dimensão da lesão, que interfere não apenas no dano ao empregado, mas também na duração do benefício. Todos eles resultam em impactos financeiros.

A legislação pátria é consolidada quanto ao dever de reparar o acarretamento de danos, independente da personalidade civil do agente causador. Nesse sentido, é pacífico que qualquer um que causar dano a outrem, tem a obrigação civil de repará-lo na extensão do dano. A doutrina de Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery, dispõe:

O sistema geral do CC é o de responsabilidade civil subjetiva (CC 186), que se funda na teoria da culpa: para que haja o dever de indenizar é necessária a existência do dano, do nexo de causalidade entre o fato e o dano e a culpa lato sensu (culpa – imprudência, negligência ou imperícia; o dolo) do agente. O sistema subsidiário do CC é o da responsabilidade civil objetiva (CC 927, parágrafo único), que se funda na teoria do risco: para que haja o dever de indenizar é irrelevante a conduta (dolo ou culpa) do agente, pois basta a existência do dano e do nexo de causalidade entre o fato e o dano. Haverá responsabilidade civil objetiva quando a lei assim o determinar (v.g., CC 933) ou quando a atividade habitual do agente, por sua natureza, implicar risco para o direito de outrem (v.g., atividades perigosas). Há outros subsistemas derivados dos dois sistemas, que se encontram tanto no CC como em leis extravagantes. (2002, p. 91)

A indenização se torna mais branda para as empresas pois, além das obrigações tributárias típicas da organização para a Previdência Social, em caso de danos em que haja culpa da empresa ou relação com o exercício da função, surgem outras obrigações indenizatórias e tributárias. De acordo com Lazzari, “Adota-se, cumulativamente, a teoria do risco empresarial, com a do risco social.” (2023, Ebook p. 422).

Pelo risco original da atividade, as empresas já pagam o tributo SAT/RAT/GILRAT, que podem ser chamados por essas três diferentes siglas, mas referem-se ao mesmo imposto: Seguro de Acidente de Trabalho ou, Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa Decorrentes de Riscos Ambientais do Trabalho.

O tributo tem como finalidade o financiamento dos benefícios concedidos pelo INSS decorrentes dos riscos ambientais da organização, incluindo a aposentadoria especial. O valor a ser pago é definido pelo CNAE, a depender da atividade econômica principal desenvolvida pela empresa, sendo 1% para riscos leves, 2% para riscos médios e 3% para riscos graves. As alíquotas incidem sobre o total da folha de pagamentos da empresa.

A partir de 2010, com o advento do Fator Previdenciário de Prevenção (FAP), o valor do tributo passou a ter a possibilidade de ser minorado ou dobrado, a depender do resultado do cálculo do FAP, que varia entre 0,5 e 2,0 e é utilizado como fator de multiplicação da alíquota básica já paga à título de SAT/RAT/GILRAT. O índice do FAP é publicado anualmente em setembro e consiste em um produto obtido através de cálculos específicos, através de metodologia aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), referente à frequência, gravidade e custo de benefícios acidentários de uma empresa.

Nesse sentido, quanto maior a ocorrência de afastamentos de natureza acidentária entre os funcionários de uma empresa, maior o resultado da alíquota do FAP e, conseqüente abrandamento da alíquota SAT/RAT/GILRAT, já paga pelas organizações.

Além do tributo, que pode vir a ser dobrado, há também a possibilidade de indenizações cíveis, em favor do segurado, oriundas de condenações de danos morais, materiais, estéticos, e demais que o caso concreto abranger. A legitimidade da indenização está positivada no Código Civil brasileiro.

Outra possibilidade de repercussão financeira que tem sido bem recorrente, é a

condenação em ação cível regressiva proposta pelo INSS buscando o ressarcimento aos cofres públicos pelo dispêndio com benefício por incapacidade acidentária ou pensão por morte ocasionada por culpa patronal.

A legitimidade da propositura da ação encontra amparo no inciso I do artigo 20 da Lei de Benefícios, que concede à autarquia previdenciária a capacidade postulatória em face dos empregadores culpados pela ocorrência de acidentes ou agravamento de doenças. Segundo Lazzari:

A ocorrência de tais ações têm sido cada vez mais frequentes, e das sentenças emitidas já se pode colher elementos suficientes para o estudo do direito regressivo da Previdência contra o empregador desidioso no que diz respeito à proteção à integridade física do trabalhador.

Assim, surge um novo conceito de responsabilidade pelo acidente de trabalho: o Estado, por meio do ente público responsável pelas prestações previdenciárias, resguarda a subsistência do trabalhador e seus dependentes, mas tem o direito de exigir do verdadeiro culpado pelo dano que este arque com os ônus das prestações – aplicando-se a noção de responsabilidade objetiva, conforme a teoria do risco social para o Estado; mas a da responsabilidade subjetiva e integral, para o empregador infrator. (2023, Ebook p. 916)

O CNPS recomendou, através da Resolução nº 1.291/2007, que o INSS “adote as medidas competentes para ampliar as proposições de ações regressivas contra os empregadores considerados responsáveis por acidentes do trabalho [...] a fim de tornar efetivo o ressarcimento dos gastos do INSS, priorizando as situações que envolvam empresas consideradas grandes causadoras de danos [...]”. Diante do cenário econômico brasileiro crítico, do déficit de contribuintes para eficácia do sistema de custeio da Previdência e dos recentes escândalos envolvendo fraudes no INSS, há uma urgência da autarquia em obter o máximo de indenização possível, com o fito de aumentar a arrecadação de valores, o que aumenta a proposição de ações regressivas.

Por fim, os reflexos trabalhistas das concessões de benefícios acidentários também resultam em impactos financeiros. Diante da má-gestão organizacional quanto ao atendimento das normas de segurança ou orientações jurídicas previdenciárias preventivas, o aumento das ações trabalhistas acidentárias é sempre crescente. A exemplo, o TRT-15 registrou aumento de 15% nas reclamações trabalhistas envolvendo acidente de trabalho entre 2023 e 2024, um aumento de 11.571 para 13.306 ações (Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, 2025). Já o TRT-11, registrou o aumento de 11% entre 2021 e 2022, um aumento de 2.199 novos processos (Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região, 2023).

Na Justiça do Trabalho, é possível a condenação do empregador ao pagamento por danos morais, pensão vitalícia e a manutenção do empregado no plano de saúde empresarial, quando constatada a culpa organizacional. Um dos pleitos mais recorrentes nessa esfera refere-se ao limbo previdenciário, onde o trabalhador ajuíza ação contra o empregador para que “este seja condenado a devolver o posto de trabalho e pagar os salários do interregno entre a alta previdenciária e o efetivo retorno.” (Lazzari, 2023, Ebook, p. 818).

Outro cenário de potencial condenação trabalhista é a imposição do pagamento retroativo do FGTS, quando verificada a ausência de recolhimento pela empresa durante o afastamento acidentário do trabalhador. O pagamento, fora do prazo legal, está sujeito à incidência de juros e multas.

O elevado potencial de impactos financeiros decorrentes da concessão de benefícios acidentários, extrapolando a esfera previdenciária e alcançando também outras searas, é evidente. Quando há culpa patronal pela ocorrência de acidente de trabalho ou doença ocupacional, a legislação impõe que o empregador responda perante o segurado lesado (ou seus dependentes, em caso de morte), além de responder perante o Estado.

3.2 GESTÃO JURÍDICA DOS AFASTAMENTOS: ABORDAGEM PREVENTIVA

Um dos maiores transtornos que os empregadores enfrentam no Brasil é o trato com os colaboradores que precisam se afastar por incapacidade laborativa acidentária. O baixo índice de funcionários afastados é reflexo de uma implementação eficiente de programa de segurança e saúde no trabalho. No entanto, infortúnios são inevitáveis havendo a necessidade, em algum momento, do afastamento das atividades pelo empregado.

Em decorrência de uma má-gestão ou, da ausência dela, uma empresa pode ser penalizada com diversos encargos financeiros. Gerir os colaboradores afastados não demanda apenas uma atuação do RH no que tange à gestão de pessoal, como também exige uma atuação jurídica criteriosa. O trato com a legislação previdenciária a qual é ampla, diversa e diariamente atualizada, é uma das expertises esperadas do profissional encarregado da gestão dos afastados de uma organização.

A gestão jurídica previdenciária dos empregados afastados visa, em síntese, diminuir ou, pelo menos, controlar de forma eficaz o absenteísmo nas empresas. Segundo Pennati Filho (2006), o absenteísmo indica não apenas o perfil de adoecimento dos empregados, mas também as condições de trabalho e o clima organizacional.

A gerência inicia na atuação conjunta do corpo jurídico com o setor de segurança do trabalho, os quais devem utilizar as diretrizes previdenciárias para traçar planos eficazes de gerenciamento de riscos no ambiente laborativo, visando, de forma preventiva, atenuar a ocorrência de acidentes.

A gestão estritamente previdenciária tem início no momento da apresentação do atestado médico ou ocorrência de acidente de trabalho. O controle da documentação apresentada pelo funcionário e os documentos referentes ao gerenciamento de riscos da organização, permite que o setor jurídico estabeleça um sistema rigoroso de controle documental e da emissão de CAT, além de compilar os subsídios necessários para serem apresentados ao perito médico do INSS no exame pericial do trabalhador.

O acompanhamento dos benefícios ativos na via administrativa é uma das modalidades de gestão de extrema importância, esse controle possibilita a metrificação do desempenho da empresa quanto à segurança e saúde no trabalho, podendo ser utilizado como parâmetro para a implementação de melhorias, a partir da identificação dos problemas existentes, visando a preservação do acontecimento de novos acidentes, além de permitir que a organização seja tempestiva em suas contestações e recursos.

Em casos de benefícios de espécie B91 indevidamente concedidos, a empresa pode contestar o NTEP atribuído pelo perito do INSS, conforme prevê o §2º do art. 21 -A da Lei de Benefícios e os §§6º, 10 e 11º do art. 337 do Decreto 3.048/99. Para isso, é importante haver um acompanhamento prévio do processo de afastamento do empregado, para que o prazo da apresentação da contestação seja atendido, em atenção ao previsto nos §§8º e 9º do art. 337 do Decreto supracitado. A defesa não possui caráter suspensivo, contudo, sendo apresentada em tempo hábil, possibilita reverter, quando for o caso, a espécie acidentária indevidamente atribuída pelo perito, podendo diminuir significativamente o impacto tributário no momento do resultado da alíquota do Fator Acidentário Previdenciário (FAP) e, conseqüentemente, o valor do SAT/RAT/GILRAT.

Diante do advento do NTEP, o ônus de comprovar a ausência de nexo causal entre a incapacidade e a função passa a ser do empregador que, deve manter acervo probatório documental estratégico de forma assertiva para embasar suas defesas.

A descaracterização de um benefício indevidamente atribuído como acidentário impacta no resultado da alíquota FAP e, conseqüentemente, da alíquota SAT/RAT/GILRAT a ser paga pela empresa. Além do condão modificativo, a contestação ao NTEP pode ser utilizada como prova pré-constituída para fundamentar eventual ou posterior contestação à alíquota do FAP.

O resultado do FAP também pode ser contestado pelas empresas que discordem do resultado da alíquota, entre 1 e 30 de novembro do ano anterior à sua aplicação. Na contestação, podem ser impugnados os valores utilizados como parâmetros dos cálculos referentes à frequência, gravidade e custo de acidentes.

Para ter uma defesa de sucesso, sobretudo visando eventual necessidade de ajuizar ação em caso de insucesso na via administrativa, é necessário que haja provas pré-constituídas favoráveis à empresa que fundamentem positivamente as alegações defensivas. Uma defesa robusta é mais fácil de ser elaborada quando há uma organização prévia quanto ao controle do absenteísmo. Noutras palavras, a base firmada pela empresa quanto a gestão e controle previdenciário dos empregados afastados pode facilitar e possibilitar a reversão do quadro negativo perante as várias esferas das quais pode vir a ser penalizada.

A exemplo, o acidente de trajeto, embora seja considerado como acidente de trabalho para todos os fins legais, não pode ser considerado no cálculo do FAP por não estar estritamente vinculado às condições de trabalho. Para se atentar a esse detalhe no momento da contestação, é imprescindível que a empresa conte com uma expertise legal previdenciária.

As consultorias prestadas pelo setor jurídico quanto às questões cotidianas previdenciárias dos empregados, sejam afastados ou não, também possuem condão educativo e preventivo no que tange à tomada das medidas mais adequadas conforme a peculiaridade do caso.

Em síntese, a gestão previdenciária eficaz que pode trazer resultados modificativos pode ser considerada como uma fonte basilar para consolidar um caráter acautelado das empresas. O êxito na alteração ou impedimento da concessão do benefício na espécie B91 é o ponto de partida para erradicar efeitos negativos nas esferas cíveis, trabalhistas e tributárias.

A implementação de uma gestão eficaz dos afastados por incapacidade tem a

capacidade de reduzir o absenteísmo, fortalecer a base documental para ser utilizada nos mais diversos desdobramentos legais e, consequentemente, mitigar os custos de médio e longo prazo impactando positivamente na sustentabilidade das empresas.

4 CONCLUSÃO

Os impactos financeiros negativos decorrentes da concessão dos benefícios de espécie acidentária pelo INSS, como o aumento da alíquota do FAP, a imposição de encargos tributários, condenações cíveis e trabalhistas, podem comprometer significativamente a sustentabilidade das organizações.

Nesse cenário, destaca-se a importância da advocacia previdenciária empresarial, mediante uma gestão eficaz dos empregados afastados, como ferramenta estratégica e indispensável à boa gestão corporativa. O advogado previdenciário não apenas orienta juridicamente a empresa quanto às obrigações decorrentes da legislação previdenciária, como também atua de forma preventiva na elaboração de teses, contestações e recursos, análise e gestão documental e organização de dados para viabilizar as defesas administrativas e judiciais.

Portanto, a gestão jurídica especializada dos afastamentos deixa de ser um diferencial competitivo e se consolida como necessidade. A advocacia previdenciária empresarial bem estruturada é capaz de transformar riscos em oportunidades de economia, segurança jurídica e valorização institucional, assegurando o cumprimento da legislação e a proteção dos interesses da empresa frente aos desafios do sistema previdenciário brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 04 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 maio de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 04 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 04 jul. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (CNPS). **Resolução nº 1.291, de 27 de junho de 2007**. Dispõe sobre o ajuizamento de ações regressivas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jun. 2007. Disponível em: <https://www.in.gov.br>. Acesso em: 04 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990**. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 maio de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm. Acesso em: 04 jul. 2025.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Manual de Direito Previdenciário**. 5. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodvim, 2021. p. 92.

CASTRO, Carlos A. P.; LAZZARI, João B. **Manual de Direito Previdenciário**. 26. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. p. 424.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Novo Código Civil e legislação extravagante anotados**. São Paulo: RT, 2002. p. 91

LAZZARI, João Batista; KRAVCHYCHYN, Jefferson Luis; KRAVCHYCHYN, Gisele Lemos; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **Prática processual previdenciária: administrativa e judicial**. 15. ed., rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2023. Ebook p. 916.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 15ª REGIÃO (TRT-15). **Abril Verde: TRT-15 registra aumento do número de processos envolvendo acidente de trabalho**. 18 abr. 2025. Disponível em: <https://trt15.jus.br/noticia/2025/abril-verde-trt-15-registra-aumento-do-numero-de-processos-envolvendo-acidente-de>. Acesso em: 04 jul. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 11ª REGIÃO (TRT-11). **Número de ações envolvendo acidente de trabalho aumenta no TRT-11 entre 2021 e 2022**. 30 jan. 2023. Disponível em: <https://portal.trt11.jus.br/index.php/comunicacao/8135-numero-de-acoes-envolvendo-acidente-de-trabalho-aumenta-no-trt-11-entre-2021-e-2022>. Acesso em: 04 jul. 2025.

PENATTI FILHO, I.; ZAGO, J. S.; QUELHAS, O. **Absenteísmo: As consequências na gestão de pessoas**. Anais do III SEGeT - Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Resende, 2006. Disponível em: https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos06/898_Seget_Izidro%20Penatti.pdf. Acesso em: 19 jul. 2025.

Histórico

Recebido em: 03 out. 2025. Aprovado em: 22 abr. 2026. Publicado em: 27 jul. 2026.

[artigo original]

A POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DO ADICIONAL DE 25% DA APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE PARA AS DEMAIS ESPÉCIES DE APOSENTADORIA: UMA ANÁLISE À LUZ DO ENTENDIMENTO ATUAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Elenita Araújo e Silva Neta¹

Resumo

O presente artigo versa sobre a possibilidade (ou não) de extensão do adicional de 25% (ou auxílio-acompanhante) da aposentadoria por incapacidade permanente, previsto no art. 45 da Lei de nº. 8.213/91, para outras espécies de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social no Brasil. Diante disso, o objetivo do artigo é identificar se a referida extensão para outras modalidades de aposentadoria seria possível de acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (Recurso Especial nº. 1.648.305) e do Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário nº. 1.221.446). Logo, para se chegar a tal objetivo, utilizou-se de um método dedutivo (partindo-se de uma análise geral da temática [o estudo do Regime Geral de Previdência com ênfase no auxílio-acompanhante] para se chegar à análise dos Recursos mencionados) e uma pesquisa qualitativa com o uso de autores que tratam sobre isso, como Moreira (2019). Por fim, encontraram-se como resultado posicionamentos divergentes: o Superior Tribunal de Justiça admite a ampliação do referido auxílio para outras espécies de aposentadoria, por força do princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana, enquanto que o Supremo Tribunal Federal não admite a extensão para outras aposentadorias, levando em consideração o princípio da legalidade (falta de previsão legal expressa para a ampliação). Ao final, conclui-se que, por força da legalidade e da segurança jurídica, o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal é o que deve prevalecer (art. 195, §5º, da Constituição Federal de 1988).

Palavras-chave: Previdência. Auxílio-acompanhante. Extensão. Aposentadoria. Judiciário.

¹ Mestra em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Pós-graduada em Direito e Prática Previdenciária pelo Centro Educacional Renato Saraiva (CERS). Pós-graduada em Direito Penal e Direito Processual Penal pelo Centro Universitário de Maceió (UNIMA). Pós-graduada em Direito Militar pela Escola Mineira de Direito (EMD). Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Maceió (UNIMA). Membro associada ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI). Diretora de Pesquisa da Liga Acadêmica de Ciências Criminais (LACRIM/UNIMA). Advogada. Professora da Faculdade da Cidade de Maceió (FACIMA). Ganhadora do Prêmio de Excelência Acadêmica da Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de Alagoas (FAPEAL) no ano de 2025.

THE POSSIBILITY OF EXTENDING THE 25% SUPPLEMENT TO PERMANENT DISABILITY RETIREMENT BENEFITS TO OTHER TYPES OF RETIREMENT: NA ANALYSIS IN LIGHT OF THE CURRENT UNDERSTANDING OF THE SUPERIOR COURT OF JUSTICE AND THE SUPREME FEDERAL COURT

Abstract

This article discusses the possibility (or not) of extending the 25% supplement (or caregiver allowance) to permanent disability retirement benefits, as provided for in Article 45 of Law No. 8,213/91, to other types of retirement benefits under the General Social Security System in Brazil. Therefore, the objective of this article is to identify whether this extension to other retirement modalities would be possible according to the understanding of the Superior Court of Justice (Special Appeal No. 1,648,305) and the Supreme Federal Court (Extraordinary Appeal No. 1,221,446). To achieve this objective, a deductive method was used (starting from a general analysis of the subject matter [the study of the General Social Security System with emphasis on the caregiver allowance] to arrive at an analysis of the aforementioned Appeals) and qualitative research using authors who address this topic, such as Moreira (2019). Finally, divergent positions were found as a result: the Superior Court of Justice admits the extension of said benefit to other types of retirement, by virtue of the principle of equality and the dignity of the human person, while the Supreme Federal Court does not admit the extension to other retirements, taking into account the principle of legality (lack of express legal provision for the expansion). In the end, it is concluded that, by virtue of legality and legal certainty, the understanding consolidated by the Supreme Federal Court is the one that should prevail (art. 195, §5º, of the Federal Constitution of 1988).

Keywords: Social security. Companion allowance. Extension. Retirement. Judiciary.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente no Brasil, a Seguridade Social é um sistema formado por três eixos centrais: saúde, assistência social e previdência social. Enquanto que o primeiro e o segundo eixos possuem como uma das características mais marcantes a ausência do encargo de uma contraprestação (contribuição) pelo usuário para que possa utilizar os serviços (como o Sistema Único de Saúde), o último desses eixos (previdência) é o único que exige que quem se utilize do serviço (como uma aposentadoria) contribua para o sistema.

Por isso que a Constituição Federal de 1988, conforme o seu art. 195, determina que o financiamento do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) seja feito de maneira direta e indireta, pelo Estado e pela sociedade através de recursos advindos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que demonstra que todos contribuem para a manutenção do RGPS. Além disso, o mesmo sistema – do RGPS - também é pautado pelos princípios da seletividade (público específico) e da distributividade (levam-se em consideração as contribuições).

Assim, dentro do Regime Geral de Previdência Social encontra-se a possibilidade de concessão do percentual de 25% para aquele beneficiário que seja aposentado por incapacidade permanente (que antes da Emenda Constitucional de nº. 103/2019 chamava-

se “aposentadoria por invalidez”) e que precise de auxílio permanente de terceiros para que possa realizar suas atividades habituais. Tal percentual de 25% também é nomeado como “auxílio-acompanhante”, tendo em vista que se refere à possibilidade do adicional para se pagar uma pessoa com a finalidade de cuidar do beneficiário, o qual se encontra limitado em desenvolver suas atividades diárias devido à sua incapacidade.

Inclusive, tal auxílio (o adicional) é previsto ao longo do art. 45 da Lei de nº. 8.213/91, o qual apenas permite a sua concessão para a referida aposentadoria. Destarte, de acordo com o princípio da distributividade, o destinatário da concessão do adicional de 25% seria o beneficiário, o qual passaria a contar com o referido adicional com o objetivo de suprir suas necessidades de auxílio de terceiros para o desenvolvimento de suas atividades rotineiras. Ressalta-se que o art. 45 citado apenas prevê tal possibilidade para a aposentadoria por invalidez, não abrangendo as outras modalidades de aposentadoria, bem como outras espécies de benefício da previdência (como um auxílio por incapacidade temporária, uma pensão por morte, entre outros).

Todavia, apesar do comando normativo pela impossibilidade de extensão do adicional de 25% para outras espécies beneficiárias, essa questão da possibilidade de extensão do auxílio para outros benefícios começou a ser levada, primeiro, ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), tendo este definido – por meio do julgamento do Recurso Especial nº. 1.648.305 – a possibilidade de ampliação da percepção do citado auxílio para outras modalidades de aposentadoria (e não apenas a por invalidez). Assim, a Corte referida se sustentou nos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana para se posicionar em permitir a ampliação do auxílio.

Do julgamento trazido pelo STJ, consolidou-se o Tema 982, o qual determina que se o beneficiário demonstrar a sua invalidez e a necessidade diária de cuidados de terceiros é possível o pagamento do adicional de 25%, independentemente da espécie de aposentadoria. Apesar de tal entendimento, o Supremo Tribunal Federal decidiu em contrário.

Após o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) interpor o Recurso Extraordinário nº. 1.221.446 em face da decisão emitida pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº. 1.648.305, o Supremo Tribunal Federal (STF) precisou se posicionar também sobre essa controversa e, de acordo o STF, não é possível a expansão do auxílio-acompanhante para as outras espécies de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social. A razão preponderante que o STF trouxe para vedar a extensão para as demais espécies previdenciárias foi o princípio da legalidade, uma vez que o art. 45 da Lei de nº. 8.213/91 apenas prevê a possibilidade de concessão do auxílio-acompanhante para a aposentadoria por incapacidade permanente, pois apenas a lei poderia criar ou estender novos benefícios aos segurados do RGPS.

Apesar dos votos não terem sido convergentes entre os ministros neste ponto, nota-se que o Supremo Tribunal Federal procurou alinhar o seu posicionamento à defesa do princípio da legalidade, pois em matérias anteriores (como o Tema 503) o Supremo já havia se posicionado pela impossibilidade de criar ou majorar benefícios ou vantagens previdenciárias sem previsão de lei. Logo, por meio desse pensamento, não seria possível a expansão do adicional.

Dessa maneira, a problemática do artigo se alinha no seguinte: é possível a expansão do auxílio-acompanhante para as outras espécies de aposentadoria no atual Regime Geral de Previdência Social do Brasil, à luz do entendimento do STJ e do STF?

Destarte, o objetivo do artigo é identificar se a referida extensão para outras modalidades de benefícios, como as outras modalidades de aposentadoria, seria possível de acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (Recurso Especial nº. 1.648.305) e do Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário nº. 1.221.446).

Logo, para se chegar a tal objetivo, utilizou-se de um método dedutivo (partindo-se de uma análise geral da temática [o estudo do RGPS com ênfase no auxílio-acompanhante] para se chegar à análise dos Recursos mencionados) e uma pesquisa qualitativa com o uso de autores que tratam sobre isso, como Moreira (2019).

Por fim, encontraram-se posicionamentos divergentes: o STJ admite a ampliação do referido auxílio para outras espécies de aposentadoria, por força do princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana, enquanto que o STF não admite a extensão para outras aposentadorias, levando em consideração, como preponderante, o princípio da legalidade (falta de previsão legal expressa para a ampliação).

Ao final, conclui-se que o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal é o que deve prevalecer por força do princípio da legalidade e da segurança jurídica, levando em consideração que o art. 195, §5º, da Constituição Federal de 1988 determina que nenhum benefício ou serviço da Seguridade Social poderá ser estendido sem a correspondente fonte de custeio total (determinada por lei).

2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: PONTOS IMPORTANTES

É por meio da atual Constituição Federal de 1988 (CF/88) que a Seguridade Social ganha vida ao longo dos artigos 194² e seguintes. De acordo com a atual Constituição, considera-se a Seguridade Social como um sistema integrado e promovido pelos Poderes Públicos com a finalidade de assegurar direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social (Brasil, 1998).

Assim, de acordo com Scremin, Freitas Júnior e Picinin (2024, p. 12) “as condições sociais de dignidade e sobrevivência devem ser asseguradas como um direito social universal, proporcionados pelas três políticas sociais que compõe a seguridade social [...]”, pois a referida Seguridade deve ser aplicada em casos específicos, como doenças, desempregos, velhice e pobreza, ou seja, possui um “fato gerador” próprio de atuação por parte do Estado e da própria sociedade (Santos; Silva e Santos, 2024, p. 2).

Logo, a Seguridade Social é dividida na referida tríade: saúde, previdência social e assistência social. De antemão, frisa-se que cada uma dessas áreas que incorporam a Seguridade Social possui características peculiares (que serão pontuadas de forma cirúrgica), sendo o foco do presente artigo a citada “previdência social”. Assim, o que distingue cada um desses setores sociais é o público-alvo dos seus serviços, bem como se é exigido o cumprimento de requisitos de contribuição social (ou não) por parte da pessoa que seria beneficiada pelo recebimento do serviço.

Ressalta-se que o sistema adotado pela CF/88 no tocante à Seguridade Social é movido pelos princípios da solidariedade e da fraternidade entre os indivíduos (coletividade), ou seja, todos contribuem para que esse sistema seja mantido (inclusive

² Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. [...].

os serviços gratuitos). Porém, enquanto que o princípio da solidariedade determina que deve haver uma unidade de esforços para custear o RGPS, ou seja, o Regime é mantido, financeiramente, pela sociedade e pelo Estado, o princípio da fraternidade resgata a noção de valor ético e moral, isto é, a igualdade de proteção para todos aqueles que participam do RGPS.

Logo, é como se o sistema da Seguridade no Brasil fosse um enorme “cofre” ou “poupança” pública, em que as atuais gerações contribuem para que haja a manutenção no atendimento das necessidades das futuras gerações e:

É primordial a compreensão das principais bases da formação da seguridade social no mundo, iniciando a partir da Alemanha de Bismarck em 1880 com a forma de custeio não somente mútuo, mas a criação de um sistema protetivo, compulsório e contributivo pelos operários e inserido a figura do empregador. O Estado participa por meio da administração dos valores arrecadados dos custeios do sistema protetivo, parte pelo operário (empregado) e pelo empregador, promovendo um equilíbrio de contribuições em caso de necessidade de proteção ao trabalhador [...] (Gaudêncio; Ribeiro e Pereira, 2024, p. 5).

Com isso, em relação à saúde, ela possui como expressão máxima a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), também previsto no texto da CF/88 no art. 198³. Dessa forma, a instituição de um Sistema Único de Saúde pelo Brasil possui como finalidade principal a efetivação do direito à saúde (art.6º, *caput*⁴, da CF/88), o qual é um dever do Estado.

Literalmente, todos os indivíduos (brasileiros e estrangeiros, residentes ou não no Brasil [ou seja, mesmo que passem de forma transitória no território brasileiro]) podem ser atendidos pelo SUS, por força do art. 5º, *caput*⁵, da Constituição Federal (o qual prevê que todos os direitos e garantias fundamentais são previstos aos brasileiros e aos estrangeiros) (VI Congreso Internacional de La Rede Ibero-Americana de Investigación em Seguridade Social, 2024, p. 3).

Com isso, considera-se que o SUS é um sistema gratuito e que pode ser utilizado por qualquer pessoa que esteja em solo brasileiro. Logo, não se exige qualquer forma de contribuição para tal fim (isto é, de ser atendido e gozar dos serviços prestados pelo SUS). Porém, Pinto e Malta (2024, p.05) tecem críticas sobre esse cenário no sentido de que:

Desde sua concepção pela Constituição Federal de 1988 e formalização em 1990, o Sistema Único de Saúde (SUS) foi desenhado para propor-

³ Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III - participação da comunidade. [...].

⁴ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [...].

⁵ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...].

cionar acesso universal e equitativo à saúde. No entanto, a falta de financiamento adequado e a má gestão dos recursos têm sido obstáculos significativos para a realização plena de seus objetivos. Apesar dos avanços na atenção básica e na inclusão de milhões de brasileiros no sistema de saúde, os desafios persistem, agravados por políticas de austeridade que limitam os recursos disponíveis [...].

Agora, em relação à assistência social, a universalidade continua sendo aplicada, mas de forma diversa com algumas peculiaridades, por exemplo, apenas aqueles que possuam algum grau de vulnerabilidade é que poderão ser beneficiários da assistência social (e não todos, como no setor da saúde). Os exemplos mais comuns é a questão da pessoa idosa e do deficiente, os quais receberão o Benefício de Prestação Continuada (BPC), benesse essa vinculada à assistência social.

Logo, a assistência social – apesar de não exigir a efetivação de contribuições sociais para as pessoas – só é destinada a um grupo específico de pessoas (bem como o uso dos seus benefícios assistenciais) (Melo; Hecktheuer, 2024, p.05-06).

É por meio do art. 203⁶ da Constituição Federal atual que o setor da assistência social é destinado para um público-alvo que não se exige o pagamento de contribuições sociais, mas que esteja enquadrado em um cenário de “necessidade” (habilitação e reabilitação no trabalho, deficiente, vulnerabilidade econômica, idoso, por exemplo).

Talvez o benefício social que seja mais conhecido pela população brasileira (e que, em momentos, confunde-se com aqueles que são ofertados pela previdência social) é o denominado “Benefício de Prestação Continuada” (BPC) instituído pela Lei de nº. 8.742/93⁷ e que atende, a título exemplificativo, pessoas que possuem deficiência ou são idosas e não conseguem manter o seu próprio sustento (e também não tem terceira pessoa para mantê-lo). Assim, a CF/88 agracia essas pessoas, normalmente, com o recebimento de um salário mínimo mensal e para:

Amenizar as desigualdades, a pobreza, a fome/insegurança alimentar requer estabelecer um novo pacto social que viabilize a redistribuição de ingressos e outros ativos, reconheça identidades e autonomias diversas, garantindo equidade distributiva e proteção social (Zeifert; Agnoletto, 2024, p. 6).

Agora, chegando ao elemento “chave” para a compreensão deste trabalho, a previdência social corresponde ao setor que exige a presença de dois elementos para que o indivíduo possa ser acobertado pelo recebimento dos seus mais variados benefícios

⁶ Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

⁷ Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

sociais: a exigência de contribuição mínima ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) - o qual também é responsável por conceder e gerir os benefícios assistenciais do setor assistencial - e a sua vinculação ao INSS (Barreto; Leite; Guerra, 2024, p.03).

Diante disso, para que alguém possa receber algum benefício da previdência social – como uma aposentadoria -, o indivíduo deve ser vinculado ao RGPS, bem como atingir a quantidade mínima de contribuições e os outros requisitos para a sua aquisição (como a idade mínima para se aposentar, por exemplo). Evidentemente, que depois da promulgação da Emenda Constituição (EC) de nº. 103/2019⁸, a previdência social sofreu algumas mudanças, como o aumento da idade para se aposentar no Regime Geral de Previdência Social, o qual é vinculado ao Instituto Nacional do Seguro Social (Silva, 2024, p. 9).

Importante pontuar nesta altura que algumas categorias de pessoas – como os servidores públicos estaduais (magistrados, promotores, professores) - podem não contribuir para o INSS (ou seja, para o RGPS), mas podem contribuir para os denominados “Regimes Próprios de Previdência Social” (RPPS). Assim, os Regimes Próprios possuem características próprias para a concessão dos benefícios, isto é, possuem regras próprias de concessão de benefícios para seus segurados (contudo, caso haja alguma espécie de omissão, guiam-se pelo próprio RGPS) (Brito, 2024, p.04). Um dos exemplos que podem ser citados sobre o RPPS é o denominado Alagoas Previdência (AL Previdência) instituído no Estado de Alagoas, por meio da Lei nº. 6.288/02⁹, que cuida das aposentadorias e concessão de benefícios para professores estaduais da rede pública de ensino.

Diante desse cenário, o Regime Geral de Previdência Social, por meio do INSS, apresenta uma série de benefícios que podem ser concedidos para os seus afiliados, de acordo com o art. 201 da Constituição Federal de 1988, como: a cobertura de eventos por incapacidade temporária, permanente ou nos casos de idade avançada; a proteção à maternidade (especialmente das gestantes); a proteção do trabalhador em situação de desemprego involuntário; o salário-família e o auxílio-reclusão para os dependentes do segurado de baixa renda e, por último, a pensão por morte.

Importante pontuar que a pessoa pode obter tais benesses tanto pela via administrativa perante o próprio INSS por meio de requerimento administrativo de concessão que será analisado pela autarquia federal, como – caso haja a negativa por parte do INSS – perante o Poder Judiciário, por força do art. 5º, inciso XXXV¹⁰, da CF/88:

Seguindo essa tendência, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) também optou pela digitalização dos seus serviços, objetivando a melhoria dos processos e uma entrega mais qualificada para os cidadãos, e está implantando em todas as suas agências o novo modelo de atendimento, também conhecido como “INSS Digital”. Com a proposta de mais agilidade, a tramitação de todo o processo passa a ocorrer de forma eletrônica, havendo, ainda, a possibilidade de que a concessão dos benefícios seja automática, sem que o usuário tenha que deslocar até a agência [...] (Alcântara; Figueiredo; Xavier; Freitas, 2024, p. 3).

⁸ Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

⁹ Institui o Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos do Estado de Alagoas e dá outras providências.

¹⁰ XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito [...].

Sobre isso, ainda, o Supremo Tribunal Federal (STF) já pacificou o entendimento de que para que haja o acionamento da jurisdição do magistrado, a parte deve primeiro passar pelo crivo do Instituto Nacional do Seguro Social e, diante da negativa da instituição, deve-se buscar a tutela jurisdicional. O STF denominou isso de preenchimento do “interesse de agir” da parte (Brasil, 2014).

Porém, além de tais benefícios, o sistema comportado pelo RGPS também prevê a existência de auxílios, como o auxílio-acompanhante (que na verdade a melhor nomenclatura deveria ser “adicionais”, pois correspondem a um acréscimo financeiro sob um benefício que já é recebido pelo segurado), o qual é objeto do estudo deste artigo:

O “auxílio acompanhante” é pago sobre o valor do benefício ao segurado aposentado por invalidez, que necessite de assistência permanente de terceiro para a realização de suas atividades e cuidados habituais. Este amparo pode inclusive exceder o valor do teto dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e serve para diminuir o risco social consubstanciado no indispensável amparo ao segurado (Silva; Campos, 2021, p. 7).

Frisa-se, nesta oportunidade, que apesar de se chamarem de “auxílio-maternidade” ou “auxílio-reclusão”, por exemplo, eles não correspondem a adicionais financeiros, mas sim benefícios propriamente ditos e que são fornecidos pelo Regime Geral da Previdência Social: no primeiro caso, quando há maternidade por parte da mulher, bem como nas hipóteses de adoção, de guarda judicial para fins adotivos, de aborto não criminoso ou quando há prorrogações das internações hospitalares por parte da dela, agora, no segundo caso, quando o segurado do RGPS é preso por algum ilícito penal e se encontra recluso no presídio, motivo este em que sua família possui o direito de receber o auxílio-reclusão.

Portanto, também é importante ser atento ao nome do benefício ou do adicional para compreender sua real finalidade no RGPS.

3 O AUXÍLIO-ACOMPANHANTE, O PROJETO DE LEI DE Nº. 611/2023 E O RECURSO ESPECIAL DE Nº. 1.648.305 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O art. 45, *caput*¹¹, da Lei de nº. 8.213/91¹² é o responsável por trazer o conteúdo correspondente ao denominado “auxílio-acompanhante” no RGPS. De acordo com o citado artigo, haverá um acréscimo de 25% (vinte e cinco) por cento em relação ao valor que é recebido pelo segurado em relação ao seu benefício de aposentadoria por invalidez. Destarte, Antonucci e Oliveira (2019, p.02) apontam que “o referido benefício é normalmente denominado na doutrina como majoração de 25% (vinte e cinco por cento) ou adicional de 25% (vinte e cinco por cento)”.

Para Santos, Gazoli, Santos, Ogata e Túlio (2021, p. 6), apenas seria possível a concessão do auxílio-acompanhante para o aposentado por invalidez somente que

¹¹ Art. 45. O valor da aposentadoria por invalidez do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa será acrescido de 25% (vinte e cinco por cento).

¹² Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

comprove que precise de ajuda de terceiros para suas atividades cotidianas, como higiene e alimentação. Isso mostra que mesmo que o indivíduo seja aposentado por alguma doença incapacitante, ele precisa ter a necessidade de ajuda contínua de outras pessoas para suas atividades diárias (não bastante que haja a existência de sua doença).

Por meio disso, de acordo com a Instrução Normativa de nº. 77¹³/PRES/INSS, do ano de 2015, algumas das doenças em que é concedida a aposentadoria por invalidez, independentemente da carência, são: tuberculose ativa, cegueira, cardiopatia grave, doença de Parkinson, hanseníase, alienação mental, neoplasia maligna, paralisia irreversível e incapacitante, entre outras.

Com isso, torna-se possível perceber que o referido art. 45 da Lei de nº. 8.213/91 apenas trouxe para o benefício de aposentadoria por invalidez a possibilidade do segurado em perceber o auxílio-acompanhante.

Contudo, autores como Silveira, Carlucci e Prizon discordam de tal posicionamento, defendendo que a restrição do auxílio-acompanhante apenas para o caso de aposentadoria por invalidez acabaria ferindo o princípio da isonomia previsto na Constituição Federal de 1988 (Anales Del V Congreso Internacional de La Red Iberoamericana de Investigación em Seguridad Social, 2024, p. 17). Esse tipo de pensamento ocorre porque existem indivíduos que – mesmo não sendo aposentados por invalidez – necessitam de cuidados diários de terceiros, ou seja, deveriam também ter a possibilidade de concessão do adicional de 25% em seus benefícios, como no caso da pensão por morte ou das outras formas de aposentadoria.

Quando Silveira, Carlucci e Prizon defendem que a previsão do auxílio-acompanhante apenas para os casos de aposentadoria por invalidez acaba ferindo o princípio da igualdade no RGPS, eles querem dizer que se deveria aplicar a igualdade em seu sentido material (e não formal, tendo em vista que de acordo com a legislação previdenciária citada, apenas os aposentados por invalidez é que teriam o direito de percepção desse adicional de 25%).

No mais, restou evidenciado que esse auxílio é denominado de “acompanhante” porque é destinado para a pessoa que é aposentada por invalidez (normalmente um quadro de doença que o incapacita permanentemente de exercer qualquer atividade laborativa) e precisa de uma assistência permanente de um cuidador, por exemplo, para realizar suas atividades diárias. Portanto, o “acompanhante” é esse indivíduo que cuida de forma permanente do segurado do RGPS.

Por meio disso, nem pensão por morte, nem aposentadoria (de outras espécies, como a por idade, a de professor), nem o auxílio por incapacidade temporária, entre outros; não podem ver incidir o auxílio-acompanhante em seu recebimento (mesmo que a pessoa que seja incapacitada de forma temporária ou também precisa de assistência médica permanente, mas só recebe pensão por morte). Devido a isso, Moreira (2019, p.38) ensina que em decorrência da omissão legislativa no tocante aos outros beneficiários previdenciários sobre a possibilidade de gozo do “auxílio-acompanhante”, os tribunais brasileiros – como o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal – precisaram se posicionar frente a essa omissão do Legislativo.

¹³ Relação de doenças que independem de carência para concessão de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.

Diante desse cenário, pode-se afirmar que devido a essa omissão legislativa da possibilidade de extensão do adicional de 25% para as demais benesses do RGPS, quando o STJ e o STF passam a atuar no sentido de suprir tal lacuna do Legislativo, segundo Campos (2012), ocorre o fenômeno do ativismo judicial, pois:

O juiz ativista preencheria lacunas, omissões legislativas, corregeria as leis, inovando, dando-lhes novos sentidos ou adicionando-lhes novos significados, de modo a conformá-las melhor aos princípios e valores constitucionais. A atividade judicial ativista seria complementar, corretiva, ou mesmo substitutiva da atividade legislativa (Campos, 2012, p.154).

Assim, o ativismo judicial é entendido como essa atividade criativa do magistrado, mas no sentido de conformação do sistema jurídico (integridade), uma vez que como o Legislativo se encontra em mora no sentido de regular tal hipótese de concessão do adicional dos 25% para os demais benefícios do RGPS, passa a caber ao Judiciário essa função de esclarecimento e de supressão do problema.

Apesar desse cenário, tramita perante o Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) de nº. 611/2023 de autoria do Deputado Ricardo Silva (Partido Social Democrático – PSD), tendo como principal finalidade a ampliação da concessão do auxílio-acompanhante para as outras espécies de aposentadoria no RGPS, ou seja, outros benefícios – como a pensão por morte – ainda continuariam sem ser agraciados com o auxílio em questão (Brasil, 2023).

Contudo, enquanto o PL tramita no Poder Legislativo (o qual possui um rito muito complexo de votação e também que exige bastante tempo para aprovação pelos parlamentares), evidentemente, o problema não deixa de existir e de forma gradativa o Poder Judiciário é acionado pela sociedade para que resolva o presente problema. Inclusive, o PL nº. 611/2023, até o fechamento desse trabalho, teve como última ação de tramitação a data de 30/10/2024, onde se encontra na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF), a qual devolveu à relatoria para que o PL de nº. 611/2023 seja apensado ao PL de nº. 4.840/2012¹⁴.

Dessa forma e inicialmente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) havia se pronunciado sobre essa problemática, por meio do julgamento do Recurso Especial (REsp) de nº. 1.648.305 do Rio Grande do Sul, o qual determinou que o adicional de 25% equivalente ao auxílio-acompanhante seria devido a todos os aposentados, independentemente do fato gerador que ocasionou a aposentadoria (Brasil, 2021a). Contudo, deveria o aposentado comprovar a necessidade de ajuda permanente de outra pessoa (Brasil, 2021a).

Outro ponto que o STJ frisou foi que a concessão do adicional referido cessaria com a morte do aposentado, não passando para outros tipos de benefícios – como a pensão por morte –, pois a natureza do auxílio-acompanhante é personalíssima (Brasil, 2018, p. 66). Além disso, não haveria a necessidade de uma fonte de custeio específica para o pagamento do adicional de 25% (Brasil, 2018, p.66), pois de acordo com o STJ o adicional de 25% tem natureza jurídica de benefício assistencial e não previdenciário, uma vez que não existe fonte de custeio para ele na legislação:

¹⁴ Altera os arts. 18, 25, 29, 31, 40 e 124 da Lei nº. 8.213, de 24 de julho de 1991, e acrescenta novo artigo à mencionada Lei para dispor sobre o auxílio-dependência.

Devido à sua natureza assistencial, outrossim, não há previsão legal de fonte de custeio específica para o “auxílio-acompanhante” recebido pelos aposentados por invalidez; dessarte, não há falar, igualmente, em fonte específica para às demais modalidades de aposentadoria, porquanto tal benefício é garantido pelo Estado, independentemente de contribuição à Seguridade Social, nos termos do art. 203 da Constituição da República (Brasil, 2018, p. 66).

Ainda sobre isso, nas palavras do próprio Superior Tribunal de Justiça:

Na esteira dos precedentes desta 1ª Seção antes apontados e partindo-se da premissa de que as normas que regulam os benefícios e serviços da Previdência Social devem ser interpretadas em harmonia com a Constituição da República e com a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, impõe-se a extensão do adicional em tela a todos os aposentados inválidos que necessitem de ajuda permanente de outra pessoa, independentemente do fato gerador da aposentadoria, como já consagrado pela Turma Nacional de Uniformização (Brasil, 2018, p. 64).

Logo, com o julgamento do Recurso Especial, o STJ fixou a seguinte tese em sede de recursos repetitivos:

Comprovadas a invalidez e a necessidade de assistência permanente de terceiro, é devido o acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento), previsto no art. 45 da Lei n. 8.213/91, a todos os aposentados pelo RGPS, independentemente da modalidade de aposentadoria (Brasil, 2018, p. 02).

Apesar de tal posicionamento do STJ sobre a possibilidade de ampliação do auxílio-acompanhante, Grau (2020, s.p.), sobre isso, expõe que: “a sociedade, insatisfeita com a legalidade e o procedimento legal, passa a nutrir anseios de justiça, ignora de que ela não existe em si e de que é incabível [...]”.

Porém, apesar de seu posicionamento em prol de estender o adicional de 25% para as outras modalidades de aposentadoria apenas, a discussão acabou chegando, também, para a análise do Supremo Tribunal Federal, o qual - em linhas gerais - acabou discordando do posicionamento do STJ no tocante à extensão do auxílio-acompanhante para as demais categorias de aposentadoria.

4 O RECURSO EXTRAORDINÁRIO DE Nº. 1.221.446 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A IMPOSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DO AUXÍLIO-ACOMPANHANTE PARA OS DEMAIS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Como já visto anteriormente, o STJ firmou um posicionamento positivo quanto à extensão do percentual de 25% para as demais modalidades de aposentadoria dentro do RGPS. Porém, apesar do pensamento favorável da Corte referida, o Instituto Nacional do Seguro Social levou até o Supremo Tribunal Federal a presente discussão por meio

do Recurso Extraordinário de nº. 1.221.446 (Brasil, 2021b).

De acordo com a autarquia federal previdenciária, não poderia haver a extensão do auxílio-acompanhante para os demais aposentados (que não fossem advindos da invalidez). Apesar do Superior Tribunal de Justiça ter realizado uma hermenêutica de extensão do auxílio em prol dos demais aposentados, tendo como base normativa o art. 1º¹⁵ do Decreto de nº. 6.949/09¹⁶, o STF defendeu que o termo “deficiente” não poderia ser confundido com “aposentado”, uma vez que o aposentado por invalidez para o trabalho não, necessariamente, seria uma pessoa deficiente (Brasil, 2021b, p.09). Levando isso em consideração, a discussão da aplicação do percentual de 25% para as outras aposentadorias não poderia ter como fundamento legal a analogia entre os citados termos. Nem todo aposentado por invalidez é deficiente.

Diante dessa interpretação, o INSS defendeu que promover a ampliação do auxílio-acompanhante para as outras aposentadorias (que possuem um fato gerador para a sua instituição totalmente diferente da aposentadoria por invalidez) seria violar a Constituição Federal de 1988, em especial nos arts. 1º, inciso III¹⁷, 5º¹⁸, 6º¹⁹, 195, §5º²⁰, 201²¹ e 203²² (Brasil, 2021b, p. 7). Além de tais violações, a autarquia federal também invocou a observância do princípio da legalidade, uma vez que o art. 45 da Lei de nº. 8.213/91 que versa sobre o auxílio-aposentadoria para os aposentados por invalidez (permanente) não autoriza a sua extensão para outras modalidades de benefícios previdenciários.

¹⁵ O propósito da presente Convenção é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente. Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

¹⁶ Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007.

¹⁷ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana.

¹⁸ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...].

¹⁹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

²⁰ 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: [...] § 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

²¹ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: [...].

²² Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...].

Ainda conforme o INSS, o próprio fato gerador da aposentadoria por invalidez é diferente das outras espécies de aposentadorias (Brasil, 2021b, p. 8).

Isso ocorre porque o aposentado por invalidez não programou a sua vida para parar de trabalhar, como um indivíduo que se aposenta por tempo de contribuição, por exemplo (Brasil, 2021b, p. 08). Dessa forma, o aposentado por invalidez teria meio que uma condição “surpresa” em sua vida, a qual não foi programada, e que o impede de exercer o seu labor de forma plena como antes exercia. Logo, o legislador ordinário (percebendo essa realidade) acabou optando por conceder o percentual do auxílio-acompanhante para compensar a realidade deste aposentado, já que, possivelmente, ele precisará permanentemente de um terceiro para que o auxilie nas atividades habituais de sua sobrevivência.

Além de tais pontos, o INSS também invocou a ideia do princípio da gravitação universal da seara civilista, o qual determina que o que é acessório segue a obrigação principal, realizando uma analogia relacionada à aposentadoria por invalidez (principal) com o auxílio em questão (acessória) (Brasil, 2021b, p.09). Outro ponto que foi discutido pela autarquia previdenciária foi que o Poder Judiciário não pode realizar aumento de gastos públicos sem que haja uma fonte de custeio próprio para isso, bem como que haja previsão legal para tal finalidade, isto é, para que haja a extensão do auxílio-acompanhante para outras espécies de aposentadoria torna-se necessária a formação de uma fonte de custeio nova para isso, bem como que a própria lei preveja sua concessão (Brasil, 2021b, p.18).

Aqui, novamente, o Instituto Nacional do Seguro Social retoma aquela ideia do princípio da legalidade, isto é, que só pode ser concedido aquilo (em matéria previdenciária) se tiver uma lei que permita a sua criação ou majoração por parte do ente público. Fora desse cenário não é possível que o Poder Judiciário amplie a sua concessão com base apenas em princípios, mas se deve ter um comando legal para esse feito. Isso foi apontado pelo INSS por meio de uma analogia com o conteúdo da súmula vinculante de nº. 37²³ (Brasil, 2021b, p.08).

Contudo, um dos pontos que o INSS e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (na posição de *animus curiae*) debateram na análise do Recurso em tela foi se o auxílio-acompanhante teria natureza previdenciária ou natureza assistencial, uma vez que a depender de sua natureza a forma de custeio e concessão seria divergentes (Brasil, 2021b, p. 10). Para o INSS a natureza jurídica do percentual de 25% é previdenciária, levando em consideração a sua previsão expressa no art. 45 da Lei de nº. Lei de nº. 8.213/91 (Brasil, 2021b, p. 27).

Ainda nessa seção, o Supremo Tribunal Federal – durante o seu julgamento e diante de tal controversa – posicionou-se no sentido de que o auxílio-acompanhante tem uma topografia pontual na legislação previdenciária, pois foi uma escolha política (opção) do legislador ordinário brasileiro em conceder ao percentual do auxílio uma natureza previdenciária (aqui também se deduz que o STF quis resgatar aquela noção civilista de que a “obrigação” acessória segue o seu principal). (Brasil, 2021b, p. 27).

Todavia (e por outro prisma), o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário se posicionou em sentido contrário ao INSS, uma vez que para este (Instituto) o auxílio-acompanhante possuiria uma natureza de benefício assistencial (Lei de nº. 8.742/93),

²³ Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.

pois o fato gerador que permite a concessão do auxílio é a necessidade permanente de ajuda de terceiros para que o aposentado realize suas funções habituais (o qual não seria possível sem a ajuda desta terceira pessoa) (Brasil, 2021b, p.10). No mesmo sentido, o Instituto invoca o argumento de que o Poder Judiciário é autorizado a efetivar os direitos sociais por meio de tal proposta de extensão (Brasil, 2021b, p. 11).

Diante de todas essas suscitações, o INSS quis que prevalecesse no âmbito de julgamento pelo STF o princípio da legalidade por expressa vedação de ampliação do percentual de 25% para outras espécies de aposentadoria, conforme o art. 45 da Lei de nº. Lei de nº. 8.213/91 (Brasil, 2021b, p.10). De antemão de todos os argumentos invocados, o Supremo Tribunal Federal concluiu, ao final do seu julgamento, que não seria possível a extensão do auxílio-acompanhante para as outras espécies de aposentadoria (aqui, entende-se também outros benefícios previdenciários, como um auxílio-doença [o atual auxílio por incapacidade temporária] e a pensão por morte, por exemplo), por expressa falta de autorização legal para tal feito. Dessa forma, consolidou-se o posicionamento do STF por meio do Tema de nº. 1.095²⁴ (Brasil, 2021b, p.51). Destarte, percebe-se que o Supremo Tribunal Federal fez prevalecer os argumentos trazidos pelo INSS.

Porém, para se chegar a tal conclusão exposta, o STF precisou tecer algumas considerações essenciais. Inicialmente, frisa-se que a posição do Supremo, entre os ministros, não foi unânime. Assim, quem apresentou voto divergente na controversa foi o então Ministro Edson Fachin, o qual não concordou com Dias Toffoli (o Ministro Relator da demanda) no tocante a não extensão do auxílio-acompanhante para as outras espécies de aposentadoria (Brasil, 2021b, p.48).

Por meio disso, o Ministro Fachin invocou a necessidade de observância do elemento da “vulnerabilidade” do auxílio, uma vez que para todo aquele aposentado que necessita de ajuda permanente de um terceiro para a realização de suas atividades habituais se encontra em uma situação de vulnerabilidade social, a qual (não necessariamente) é resultante da aposentadoria por invalidez (porém, que também é englobada por ela) (Brasil, 2021b, p.49). Logo, para o Ministro Fachin seria possível a ampliação de concessão do percentual de 25% para todas as outras modalidades de aposentadoria no RGPS (Brasil, 2021b, p. 49):

Portanto, com a devida vênia aos entendimentos em sentido contrário, não visualizo distinção a ponto de reduzir a dimensão protetiva da norma apenas àqueles inativados pela invalidez, pois não há diferença constitucionalmente aferível entre a redução da capacidade laborativa no momento da aposentadoria e aquela a acometer o inativo posteriormente. Assim, a restrição hermenêutica do âmbito de aplicação da norma apenas à aposentação por invalidez representa quebra de isonomia, a ensejar, em meu sentir, a rejeição do apelo extraordinário e a manutenção do entendimento do STJ, em atenção aos princípios da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da igualdade [...] (Brasil, 2021b, p. 49-50).

²⁴ No âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), somente lei pode criar ou ampliar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão de extensão do auxílio da grande invalidez a todas às espécies de aposentadoria.

Por meio do voto de Fachin, percebe-se que deveriam prevalecer dois princípios essenciais neste cenário: o da dignidade da pessoa humana e o da isonomia. Portanto, para o Ministro, o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça em nada violou os arts. 1º, inciso III e 5º, ambos da Constituição Federal de 1988 (afastando o posicionamento trazido pelo INSS). Porém, como dito, foi voto vencido, pois o Ministro Relator Dias Toffoli compreendeu que a ampliação do auxílio-acompanhante para outras aposentadorias seria inconstitucional.

De maneira inicial, Toffoli expõe que a controversa levantada por meio do caso em concreto deveria ser analisada à luz dos princípios da distributividade e da seletividade do sistema previdenciário (o qual, diferentemente da assistência social, possui um caráter contributivo) (Brasil, 2021b, p. 17). Tentando manter o seu alinhamento aos precedentes do STF, o Ministro Relator invoca o Tema 503²⁵, o qual foi consolidado pela Corte e o qual determina que apenas a lei pode criar benefícios ou vantagens previdenciárias (Brasil, 2021b, p.19). Tal entendimento também teria sido estampado no art. 195, §5º, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2021b, p. 18). Isso significa que foi uma opção do legislador ordinário fixar o auxílio-acompanhante apenas para os casos de concessão da aposentadoria por invalidez (aposentadoria permanente), não podendo o Poder Judiciário se colocar no papel de legislador ordinário (Brasil, 2021b, p.24).

Por fim, Toffoli ainda ressaltou que mesmo que adotasse o auxílio-acompanhante como de natureza assistencial, nem a Lei de nº. 8.742/93 previu a ampliação dos 25% para as outras espécies de aposentadoria dentro do RGPS (Brasil, 2021b, p.31). Com isso, o STF julgou procedente o Recurso Extraordinário interposto pela autarquia federal previdenciária fazendo com que o auxílio-acompanhante não fosse aplicado para as outras modalidades de aposentadoria.

Do julgamento exposto, nota-se que o STF adotou uma postura mais legalista em relação à ampliação do auxílio em tela. Contudo, um ponto importante que a Suprema Corte deixou de se manifestar foi a possibilidade da extensão do percentual dos 25% para outras espécies previdenciárias que não fossem aposentadorias. Claro, talvez realizando uma interpretação ampliativa do significado hermenêutico do acórdão estudado, o STF pode também se posicionar contra a sua ampliação, já que nem mesmo benefícios da mesma espécie os Ministros concordaram de forma unânime para a concessão (imagina os de espécies divergentes).

Apesar, assim, da ponderação dos valores que foram postos para julgamento (dignidade da pessoa humana, vulnerabilidade, entre outros), para o STF deve haver a prevalência do princípio da legalidade em questão, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 e nem a lei infraconstitucional que trata sobre o RGPS permitem a ampliação do auxílio-acompanhante para outras espécies previdenciárias (além da aposentadoria por invalidez) na atual sistemática do ordenamento jurídico brasileiro.

²⁵ No âmbito do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à “desaposentação”, sendo constitucional a regra do art. 18, §2º, da Lei nº. 8.213/91.

5 CONCLUSÃO

Ao final do presente estudo foi possível identificar que não há um consenso entre o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal sobre a ampliação do auxílio-acompanhante para as outras modalidades de aposentadoria no RGPS.

Além disso, notou-se que ambas as Cortes utilizam fundamentos diversos para sustentar o seu posicionamento quanto à possibilidade (Superior Tribunal de Justiça invocando os princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade entre os beneficiários) ou à impossibilidade de extensão (Supremo Tribunal Federal, o qual invocou o princípio da legalidade como o prevalente). No mesmo sentido, dos julgamentos, também é possível perceber que a discussão pode ser direcionada para a possibilidade de extensão para as outras espécies de benefício da previdência social, como o auxílio por incapacidade temporária ou a pensão por morte, por exemplo.

Contudo, entre os dois posicionamentos extraídos, o que deve prevalecer no atual cenário brasileiro é o originado do Supremo Tribunal Federal por expressão da própria Constituição Federal de 1988, a qual em seu art. 195, §5º determina que a criação, majoração ou extensão do benefício ou vantagem previdenciária deve ter uma fonte de custeio. E, nos dias de hoje, não há a existência dessa fonte de custeio para o auxílio-acompanhante “acoplado” a outras espécies de aposentadoria no Regime. Nesta seara, ainda, a própria Lei de nº. 8.213/91 restringe a sua concessão apenas para os casos de aposentadoria por invalidez.

Portanto, nota-se, como pontuou o STF, que a restrição do auxílio-acompanhante apenas para essa modalidade de aposentadoria foi uma opção política do legislador ordinário brasileiro, não podendo o Poder Judiciário se colocar no lugar deste. Inclusive, o posicionamento do Supremo se baseia nos princípios da legalidade e da segurança jurídica, uma vez que apenas poderá haver a extensão de concessão do adicional de 25% para as outras espécies previdenciárias por meio de determinação legal (e não judicial).

Evidentemente que o STJ baseia sua posição em princípios constitucionais de natureza protetiva, como a dignidade da pessoa humana e a igualdade, porém caso fosse se dá prevalência ao posicionamento do STJ, a própria natureza jurídica do adicional de 25% seria mudada, uma vez que o Superior Tribunal de Justiça a interpreta como se o referido adicional fosse da assistência social e não da previdência, tendo em vista a inexistência de previsão de fonte de custeio na legislação para o pagamento desse adicional.

Logo, para que haja a concessão deste auxílio para as outras espécies previdenciárias deve o legislador ordinário instituí-la por lei (e, conseqüentemente, sua fonte de custeio). Isso é uma expressão do princípio da legalidade e da segurança jurídica, uma vez que havendo a possibilidade do Judiciário em expandir a percepção para as outras espécies de aposentadoria no sistema, este estaria se colocando na função de legislador ordinário, a qual não é admitida por força do princípio da separação dos poderes (art. 2º, da Constituição Federal referida).

REFERÊNCIAS

VI CONGRESO INTERNACIONAL DE LA REDE IBERO-AMERICANA DE INVESTIGACIÓN EN SEGURIDAD SOCIAL, 2024, Universidad de Málaga, España. **O pacto social brasileiro em torno do financiamento da seguridade social à luz das diretrizes constitucionais** [...]. Málaga: [s. n.], 2024. v. 6. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rede/article/view/3649>. Acesso em: 02 fev. 2025.

ANALES DEL V CONGRESO INTERNACIONAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGACIÓN EM SEGURIDAD SOCIAL, V., 2023, Lima. **O direito ao “auxílio-a-companhante”, previsto no art. 45 da Lei nº. 8.213/91 e o Tema 1.095 decidido pelo Supremo Tribunal Federal à luz da dignidade humana no Brasil** [...]. Lima: [s. n.], 2024. 19 p. v. 5. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rede/article/view/3065>. Acesso em: 07 mar. 2025.

ALCÂNTARA, Bruno Marcel; FIGUEIREDO, Caio Maia; XAVIER, Christiane do Espírito Santo; FREITAS, Joselito Rodrigues de. “Meu INSS”: o avanço tecnológico em um cenário de exclusão digital. **Revista Tecnológica de Administração**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2024. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/reta/article/view/91411/85921>. Acesso em: 07 mar. 2025.

ANTONUCCI, Cristina de Brito; OLIVEIRA, Bruna Squizzato de. A possibilidade da extensão da majoração de vinte e cinco por cento às demais aposentadorias do Regime Geral da Previdência Social. **Revista Científica Fagoc Jurídica**, [s. l.], v. 4, 2019. Disponível em: <https://revista.unifagoc.edu.br/juridico/article/view/579/445>. Acesso em: 07 mar. 2025.

BARRETO, Bruno Batista; LEITE, Igor Carvalho Furtado; GUERRA, Jair. O valor gerado pelo aplicativo “Meu INSS” na prestação dos serviços ofertados pelo Instituto Nacional do Seguro Social. **Revista Tecnológica de Administração**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2024. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/reta/article/view/91409/85922>. Acesso em: 07 mar. 2025.

BRITO, Cristóvão de Souza. Regime próprio de previdência social: a importância dos instrumentos de parceria na promoção dos direitos dos segurados frente a necessidade de garantia do equilíbrio financeiro e atuarial. **Revista Brasileira de Direito Social - RBDS**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, 2024. Disponível em: <https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/288/242>. Acesso em: 07 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (7ª Turma). Apelação Cível de nº. 0037638-28.2017.4.03.9999/SP. PREVIDENCIÁRIO. ACRÉSCIMO DE 25% (LEI 8.213/91, ART. 45). APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. TEMA 1.095/STF. APELAÇÃO DA PARTE AUTORA IMPROVIDA. [...]. Apelante: João Batista Bonácio. Apelado: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Relator: Desembargador Federal Toru Yamamoto. **Brasília**, 10/11/2021a. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-3/1319550758/inteiro-teor-1319550768?origin=serp>. Acesso em: 02 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário de nº. 1.221.446/RJ. Direito Previdenciário e Constitucional. Recurso extraordinário. Sistemática da repercussão geral. Preliminar de conhecimento. Questão constitucional. Debate originário. Superior Tribunal de Justiça. Ausência de Preclusão. Precedentes. Mérito. Auxílio-acompanhante. Adicional de 25%. (art. 45 da Lei nº 8.213/1991). Necessidade de assistência permanente de terceiro. Aposentadoria por invalidez. Extensão do benefício a outras modalidades de aposentadoria. Impossibilidade. Princípio da reserva legal. (art. 45 da Lei nº 8.213/91). Fonte de custeio. Distributividade. Modulação de efeitos. Valores percebidos de boa-fé. Recurso extraordinário provido. [...]. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Recorrido: Maria Luiza da Fonseca Jaegge. Relator: Ministro Dias Toffoli. **Brasília**, 21/05/2021b. Disponível em: <https://encurtador.com.br/gbHj>. Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº. 611, de 22 de fevereiro de 2023**. Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a fim de estabelecer o auxílio acompanhante para as aposentadorias. Brasília: Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2236325&filename=PL%20611/2023. Acesso em: 07 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Seção). **Recurso Especial de nº. 1.648.305/RS. PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL**. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. “AUXÍLIO-ACOMPANHANTE”. ADICIONAL DE 25% (VINTE E CINCO POR CENTO) PREVISTO NO ART. 45 DA LEI N. 8.213/91. NECESSIDADE DE ASSISTÊNCIA PERMANENTE DE TERCEIRO. COMPROVAÇÃO. EXTENSÃO A OUTRAS ESPÉCIES DE APOSENTADORIA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DA ISONOMIA. GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS. CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (NOVA IORQUE, 2007). INTERPRETAÇÃO JURISPRUDENCIAL DE ACORDO COM PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. FATO GERADOR. [...]. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Recorrido: Irma Perine. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. **Brasília**, 22/08/2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=%28RESP.clas.+e+%40num%3D%221648305%22%29+ou+%28RESP+adj+%221648305%22%29.suce.&O=JT>. Acesso em: 02 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário de nº. 631.240/MG. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E INTERESSE EM AGIR. 1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo. 2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o esgotamento das vias administrativas. [...]. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Recorrido: Marlene de Araújo Santos. Relator: Ministro Roberto Barroso. **Brasília**, 03/09/2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?doc->

TP=TP&docID=7168938. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Brasília, DF: [1998]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 fev. 2025.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal**. Orientador: Daniel Antônio de Moraes Sarmento. 2012. 378 f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://www.btdt.uerj.br:8443/bitstream/1/9555/1/Carlos%20Alexandre%20texto%20completo.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2026.

GAUDÊNCIO, Betânia da Silva Pinto; RIBEIRO, Weslley Carlos; PEREIRA, Fernanda Batista. Welfare state, direitos sociais de segunda dimensão e seguridade social no Brasil. **Revista Chilena de Derecho Del Trabajo y de la Seguridade Social**, [s. l.], v. 15, n. 30, 2024. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Pereira-70/publication/387602835_Welfare_state_direitos_sociais_de_segunda_dimensao_e_seguridade_social_no_Brasil/links/67754b8d894c55208538eef5/Welfare-state-direitos-sociais-de-segunda-dimensao-e-seguridade-social-no-Brasil.pdf. Acesso em: 02 fev. 2025.

GONÇALVES, Lara de Jesus. **Possibilidade de extensão dos “25% do auxílio-a-companhante”, aplicável aos aposentados por invalidez, às demais espécies de aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social - RGPS**. Orientador: Jussara Melo Pedrosa. 2020. 16 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade de Uberaba, Uberaba, 2020. Disponível em: <https://repositorio.uniube.br/bitstream/123456789/1281/1/TCC%20Lara%20de%20Jesus%20Gon%c3%a7alves.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2025.

GRAU, Eros. **Por que tenho medo dos juízes: a interpretação-aplicação do direito e os princípios**. Coimbra: Almedina, 2020. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=rywKEAAQBAJ&pg=PT45&hl=pt-BR&source=gbs_toc_r&cad=1#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 09 fev. 2026.

MELO, Lísis Jasmin Silva de; HECKTHEUER, Pedro Abib. A judicialização das demandas administrativas do BPC/LOAS. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação-REASE**, São Paulo, v. 10, n. 6, 2024. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/14722/7550>. Acesso em: 07 mar. 2025.

MOREIRA, Jamila da Silva. **Aplicação do art. 45 da Lei 8.213/91 nas demais aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social**. Orientador: Rodrigo Bonfim. 2019. 49 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Faculdade Anhanguera, Pelotas, 2019. Disponível em: https://repositorio.pgsscogna.com.br/bitstream/123456789/28294/1/JAMILA_DA_SILVA_MOREIRA_ATIVIDADE4.pdf. Acesso em: 07 mar. 2025.

PINTO, Rosa Maria Ferreira; MALTA, Klauss Carvalho de. A crise do Estado de bem-estar social: impactos na Seguridade e Saúde Pública no Brasil. **Unisanta Law and Social Science: Tutelas do Direito da Saúde: tecnologias, políticas e regimes**, [s. l.], v. 13, n. 2,

2024. DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.14510842>. Disponível em: <https://periodicos.unisanta.br/LSS/article/view/2515/2501>. Acesso em: 02 fev. 2025.

SANTOS, José Leandro Firmo dos; SILVA, Felipe Mateus Costa da; SANTOS, Vivia Pereira de Moraes. O sistema de seguridade social brasileiro sob a perspectiva do envelhecimento populacional. **Revista Sistemática**, [s. l.], v. 14, n. 2, 2024. Disponível em: <https://sevenpublicacoes.com.br/RCS/article/view/4734/8523>. Acesso em: 02 fev. 2025.

SCREMIN, Elton José; FREITAS JÚNIOR, Miguel Archanjo de; PICININ, Cláudia Tania. Andarilhos de estrada e os entraves no acesso à seguridade social. **Revista de Gestão e Secretariado**, São Paulo, v. 15, n. 2, 2024. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/3516/2170>. Acesso em: 02 fev. 2025.

SANTOS, Amanda Laíssa dos; GAZOLI, Gabriel Cavichioli; SANTOS, Flavirene Ferreira dos; OGATA, Naomi Munuera; TÚLIO, Richard Iuri Mascia. (In)aplicabilidade do auxílio-acompanhante para as aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social. **JU-RES**, [s. l.], v. 14, n. 26, 2021. Disponível em: <https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/juresvitoria/article/view/70>. Acesso em: 07 mar. 2025.

SILVA, Murillo Alan. A tramitação da Reforma da Previdência (EC nº 103-2019) na Câmara dos Deputados sob a lente dos Estudos Legislativos. **Revista de Ciências Sociais: Primeiros Estudos**, [s. l.], v. 11, 2024. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/primeirosestudos/article/view/221478>. Acesso em: 07 mar. 2025.

SILVA, Nubia Roberta Sobral da; CAMPOS, Hélio Silvo Ourem. Ativismo judicial no direito previdenciário: criação judicial de direitos “versus” segurança jurídica. **Revista Brasileira de Direito Social - RBDS**, Belo Horizonte, v. 4, n. 3, 2024. Disponível em: <https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/222/177>. Acesso em: 07 mar. 2025.

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; AGNOLETTTO, Vitória. Vulnerabilidade e proteção social: políticas de assistência na promoção dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, [s. l.], v. 10, n. 1, 2024. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/10395/pdf>. Acesso em: 07 mar. 2025.

Histórico

Recebido em: 03 out. 2025. Aprovado em: 22 abr. 2026. Publicado em: 27 jul. 2026.

[artigo original]

GESTÃO DE RISCOS E INTEGRAÇÃO ATIVO-PASSIVO (ALM) EM RPPS: EVIDÊNCIAS DO RPPS DO MUNICÍPIO DE TOLEDO (2020–2024)

Fabio Lucas de Albuquerque Lima¹Roseli Fabris Dalla Costa²

Resumo

Este artigo analisa a gestão de riscos em carteiras de investimentos de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e a integração entre ativos e obrigações previdenciárias por meio do Asset Liability Management (ALM), com aplicação ao caso do RPPS do Município de Toledo, no período de 2020 a 2024. Trata-se de estudo de caso, com abordagem qualitativa e quantitativa, fundamentado em relatórios institucionais, registros de governança e dados de desempenho da carteira, complementados por literatura sobre teoria de carteiras, governança e ALM. Os resultados indicam frustração da meta atuarial entre 2020 e 2022, em contexto de choque econômico associado à pandemia de COVID-19 e à posterior mudança do ciclo de política monetária, seguida de melhora do desempenho em 2023 e 2024, com maior aderência à meta e maior estabilidade relativa dos resultados. Conclui-se que o fortalecimento de instrumentos de gestão de riscos e a compatibilização incremental entre decisões de investimento e o horizonte do passivo previdenciário estão associados a maior previsibilidade financeira e contribuem para a sustentabilidade do regime.

Palavras-chave: Governança Pública. Meta Atuarial. Previdência Social.

RISK MANAGEMENT AND ASSET-LIABILITY MANAGEMENT (ALM) IN RPPS: EVIDENCE FROM THE RPPS OF THE MUNICIPALITY OF TOLEDO (2020–2024)

Abstract

This article analyzes risk management in investment portfolios of Private Social Security Regimes (RPPS) and the integration between assets and social security obligations through Asset Liability Management (ALM), applying it to the case of the RPPS of the Municipality of Toledo, from 2020 to 2024. This is a case study with a qualitative and quantitative approach, based on institutional reports, governance records, and portfolio performance data, complemented by literature on portfolio theory, governance, and ALM. The results indicate frustration of the actuarial

¹ Professor de Direito Previdenciário no IDP e na Faculdade Anasps em Brasília, Doutorando em Direito no UniCEUB, pesquisador na área de Direito e Administração Pública, mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (RJ) e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Sergipe.

² Diretora-Executiva do TOLEDOPREV – Fundo de Aposentadoria e Pensões dos Servidores Públicos Municipais de Toledo. Economista pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), possui especialização em Planejamento Urbano e Regional, MBA em Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e especialização em RPPS e Previdência Complementar pela Faculdade ANASPS.

target between 2020 and 2022, in a context of economic shock associated with the COVID-19 pandemic and the subsequent change in the monetary policy cycle, followed by improved performance in 2023 and 2024, with greater adherence to the target and greater relative stability of results. It is concluded that the strengthening of risk management instruments and the incremental compatibility between investment decisions and the horizon of pension liabilities are associated with greater financial predictability and contribute to the sustainability of the regime.

Keywords: Actuarial target. Financial sustainability. Social security.

1 INTRODUÇÃO

A sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) ocupa posição estratégica na administração pública, pois envolve compromissos de longo prazo, elevada sensibilidade a variáveis macroeconômicas e impacto direto na capacidade do ente federativo de assegurar benefícios previdenciários. Como os RPPS acumulam recursos e realizam investimentos para apoiar o pagamento futuro de benefícios, a qualidade da gestão desses recursos e dos mecanismos de governança influencia a previsibilidade dos fluxos de caixa e a aderência às metas atuariais.

No campo das finanças, a Moderna Teoria de Carteiras destaca a relação entre risco e retorno e o papel da diversificação na redução do risco do portfólio, ao combinar ativos com diferentes correlações (Markowitz, 1952). Contudo, em fundos previdenciários, a eficiência da alocação não pode ser avaliada apenas sob a ótica de retorno em um período, pois o desempenho relevante é aquele compatível com o horizonte do passivo, com os indexadores atuariais e com a necessidade de liquidez para pagamento de benefícios.

Nessa perspectiva, o Asset Liability Management (ALM) constitui arcabouço para integrar decisões de investimento às obrigações atuariais, ao permitir avaliar cenários e seus efeitos simultâneos sobre ativos e passivos (Zenios; Ziemba, 2006). No Brasil, a regulação reforça a necessidade de políticas de investimentos consistentes com prudência, limites e controles, além de diretrizes de organização e governança do RPPS (Brasil, 2021; Brasil, 2022).

Diante de um período marcado por choques de mercado e mudanças de regime de juros, este artigo analisa a gestão de riscos e a integração ativo-passivo (ALM) em carteiras de RPPS, com evidências do RPPS do Município de Toledo no período de 2020 a 2024.

Este estudo busca responder às seguintes questões de pesquisa: de que forma as práticas de ALM podem contribuir para a redução da volatilidade e a melhoria da previsibilidade, e quais implicações práticas podem ser extraídas para a governança previdenciária municipal?

Neste artigo, analisa-se o desempenho anual dos ativos do RPPS do Município de Toledo (PR), triangulando com a análise de práticas de governança, gestão de riscos e ALM no período de 2020 a 2024.

Para tanto, na Seção 2 os autores trazem um referencial teórico sobre os RPPS, sua sustentabilidade e como se dá a governança da gestão previdenciária, a relação

entre ativo e passivo, bem como acerca da regulação estatal sobre o segmento. Na Seção 3, descreve-se a metodologia aplicada à presente pesquisa. Na Seção 4, são apresentados os resultados coletados, apresentando-os de forma sistematizada. Na Seção 5, os autores promovem a discussão sobre os achados, cotejando-os com eventuais convergências, divergências e lacunas na literatura. Ao final, apresentam-se as conclusões da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é considerado um primeiro pilar previdenciário. No Brasil existem dois regimes públicos de previdência: um aberto a todo e qualquer trabalhador ou indivíduo que exerce atividade, e um regime público fechado apenas a servidores públicos ocupantes de cargo efetivo. Aquele é o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), enquanto o regime fechado dos servidores se chama Regime Próprio de Previdência Social (Campos, 2022).

Todos esses regimes previdenciários têm sede constitucional. O RGPS está descrito no art. 201 (Brasil, 1988), já o RPPS tem seus contornos constitucionais no art. 40:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (Brasil, 1988).

De modo que o RPPS, pelo dizer do Constituinte, tem caráter contributivo e baseia-se no princípio da solidariedade, é financiado por servidores ativos e inativos e pelo ente federativo, podendo recair também sobre os proventos de pensão. Além disso, a Constituição estabeleceu que devem ser observados parâmetros que resguardecam a busca pelo equilíbrio atuarial do regime.

2.1 RPPS, sustentabilidade e governança previdenciária

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) são regimes previdenciários responsáveis por assegurar o pagamento de benefícios aos servidores públicos efetivos e seus dependentes, exigindo planejamento de longo prazo e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial.

A sustentabilidade desses regimes depende, entre outros fatores, da adequação do plano de custeio, da consistência das avaliações atuariais, do desenho de governança e da capacidade institucional de identificar e controlar riscos que afetam simultaneamente a carteira de investimentos e o passivo previdenciário.

Nesse contexto, a literatura de referência ressalta a importância de decisões coerentes com o horizonte das obrigações, o cenário demográfico e os condicionantes macroeconômicos, sob pena de comprometer a solvência intertemporal do regime (Giambiagi; Tafner, 2007).

Do ponto de vista institucional, a governança em RPPS pode ser compreendida

como o conjunto de mecanismos de direção, monitoramento e responsabilização que orienta a tomada de decisão, assegura transparência e fortalece o controle. Na prática, isso envolve políticas formalizadas, segregação de funções, conselhos atuantes, registros de deliberação e rotinas de acompanhamento de risco e desempenho, de modo a reduzir assimetrias informacionais e evitar decisões reativas.

Como referência de boas práticas, o Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos RPPS (Pró-Gestão RPPS) organiza diretrizes nos eixos de controles internos, governança corporativa e educação previdenciária, estimulando padronização de rotinas e melhoria contínua. Essa estrutura é particularmente relevante para o tema deste artigo, na medida em que fortalece a capacidade do regime de monitorar riscos e alinhar decisões de investimento aos objetivos previdenciários de longo prazo (Brasil, 2025).

2.2 Gestão de riscos em carteiras previdenciárias

A gestão de risco é uma obrigação no setor público. Os entes federativos gerem recursos de terceiros, dos cidadãos e cidadãs, arrecadados de maneira cogente por meio de tributos para a finalidade precípua de prestar bons serviços públicos. Por essa razão, é necessário estabelecer uma gestão de riscos para mitigar o desperdício e qualificar o gasto público. Neste sentido, afirma Ávila (2016):

Como as atividades públicas têm características específicas, pois visam produzir resultados e valores essenciais a população, o apoio ao desenvolvimento dos dirigentes públicos requer conteúdos e metodologias específicas; requer também um alinhamento de ações entre as esferas administrativas (federal, estadual e municipal) e as instituições de capacitação de políticas para a melhoria da gestão governamental (Ávila, 2016, p. 183-184).

A gestão de riscos em investimentos compreende um conjunto de processos voltados a identificar, mensurar, monitorar e mitigar fatores capazes de comprometer metas e a capacidade de pagamento de obrigações. Em RPPS, os riscos mais relevantes incluem risco de mercado (juros, inflação e preços), de crédito, de liquidez e operacional, além de riscos atuariais e de longevidade, que afetam diretamente a dinâmica do passivo.

A teoria de carteiras evidencia que a combinação de ativos com correlações distintas pode reduzir o risco do portfólio para um dado nível de retorno esperado, reforçando a relevância da diversificação como princípio estruturante de alocação (Markowitz, 1952). Entretanto, em fundos previdenciários, a eficiência alocativa não pode ser apreciada apenas pelo desempenho em janelas curtas, pois o critério relevante é a compatibilidade intertemporal entre retorno, risco, necessidade de liquidez e aderência à meta atuarial. Assim, métricas e instrumentos como testes de estresse, análises de sensibilidade a juros e inflação, limites de concentração, acompanhamento de volatilidade e avaliação de liquidez tornam-se particularmente críticos em períodos de instabilidade.

Em linha com abordagens de supervisão baseada em riscos, a literatura destaca a importância de métodos e métricas que sustentem a avaliação do risco de forma

sistemática e verificável, sobretudo quando as decisões envolvem múltiplas restrições e horizontes longos — característica típica de carteiras previdenciárias (Santos, 2011). Essa discussão fundamenta o objetivo do artigo ao justificar a análise da relação entre a consolidação de instrumentos de risco e resultados dos investimentos no período 2020–2024.

2.3 Integração ativo-passivo e ALM

A integração entre ativos e passivos é central em fundos previdenciários porque a variável crítica não é apenas a rentabilidade, mas a capacidade de cumprir obrigações futuras em diferentes cenários econômicos.

Como dito acima, a Constituição estabeleceu uma exigência: a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial. O resultado deficitário é um desequilíbrio. Paradoxalmente, o resultado superavitário também pode ser considerado indesejado, por duas razões: primeiro, um regime de previdência não deve buscar lucro; segundo o custeio da parte do servidor origina-se de contribuições, categoria de tributo, de contribuição obrigatória e forçada, não devendo ser maior do que o necessário para o custeio do plano de benefício. De acordo com Santos e Lima (2019):

o equilíbrio financeiro difere do equilíbrio atuarial (art. 2º), pois, enquanto o equilíbrio financeiro se refere à garantia de recursos para pagar as obrigações dos RPPS em cada exercício financeiro, o equilíbrio atuarial representa a equidade, a valor presente, entre o fluxo das receitas esperadas e as obrigações futuras apuradas atuarialmente no longo prazo (Santos; Lima, 2019, p. 24).

Ambos devem percorrer um exercício atuarial e contábil que traga uma situação de estabilidade ao plano, e, por conseguinte, aos participantes e assistidos bem como ao patrocinador público da previdência social do servidor, o ente federativo respectivo.

Nessa perspectiva, o Asset Liability Management (ALM) constitui arcabouço para conectar estratégias de alocação a projeções do passivo atuarial, permitindo analisar simultaneamente retornos, riscos e necessidades de liquidez, com foco na sustentabilidade do regime (Zenios; Ziemba, 2006).

Do ponto de vista operacional, mesmo na ausência de modelos quantitativos complexos, a lógica do ALM pode ser incorporada de forma incremental por meio de: (i) monitoramento sistemático da aderência à meta atuarial; (ii) avaliação de indexadores e prazos dos ativos em relação ao passivo; (iii) definição de colchões de liquidez; e (iv) análise de cenários e testes de estresse. Desse modo, gestão de riscos e ALM são abordagens complementares: a primeira estrutura controles e limites; a segunda orienta decisões pelo objetivo previdenciário de longo prazo, reduzindo o risco de descasamento e ampliando a previsibilidade — dimensão diretamente conectada às perguntas de pesquisa do presente estudo. Em um trabalho de pesquisa, Freitas da Silva e Santos Júnior (2022) apresentam um interessante quadro conceitual extraído da literatura, que apesar de construído para análises de ALM em fundos de pensão pode ser utilizado para o entendimento do mesmo fenômeno no RPPS:

Quadro 1 – Síntese de estudos sobre ALM

Autor(es)	Objetivo	Principais resultados
Silva et al. (2004)	Apresentar uma nova forma de gerenciar a solvência, por meio do cálculo de um indicador de “Razão de Solvência”, com uso de simulações de Monte Carlo.	Recomendam aos reguladores e gestores que se discuta e equacione a questão da meta atuarial como taxa de desconto dos fluxos atuariais. Além disso, que os indicadores de solvência e de liquidez sejam usados como critérios de aferição de performance e de controle de riscos, passando a integrar a Política de Investimentos.
Chaim (2007)	Verificar como a dinâmica de sistemas pode ser aplicada à gestão sistêmica das informações sobre os fatores de risco utilizados pelo ALM.	Conclui-se ser possível projetar as informações sobre os fatores de risco do ALM, considerando o futuro incerto com base nas influências exercidas por outros fatores em análise, cuja relação causal interfere nas previsões de solvência e liquidez do fundo de pensão. E a Dinâmica de Sistemas permite modelar a interação entre as variáveis e simulá-las.
Keiser (2007)	Verificar a existência de relação entre a categoria de porte do fundo de pensão e a quantidade de modelos financeiros utilizada para gestão de seu portfólio.	Não houve diferença significativa na média da percepção da eficiência dos modelos entre as diferentes categorias de porte de ativos. Provavelmente, as entidades com menores valores de ativos administrados não utilizam maior número de modelos financeiros para complementar a gestão de seus ativos por causa do custo associado.
Marques (2011)	Otimizar funções objetivo multivariadas, sujeitas a um conjunto de restrições, nos diversos segmentos de investimentos das EFPC.	O modelo próprio de ALM por programação estocástica desenvolvido foi considerado validado. Tanto na sua aderência aos referenciais teóricos e aos modelos implantados ao redor do mundo na atualidade, quanto pelo seu desempenho ao ser submetido à utilização prática.
Pellicoli (2011)	Sugerir a alocação da carteira de ativos do plano BD de uma EFPC, por meio de um estudo de caso, longitudinal, e uso de ALM.	Sugeriu-se a alocação dos investimentos no segmento de Renda Fixa, baseados na projeção dos fluxos de pagamento de Benefícios, investimentos e desinvestimentos, confirmando a importância da existência da relação entre a Gestão Atuarial e de Investimentos.

Autor(es)	Objetivo	Principais resultados
Nascimento (2012)	Apresentar a programação linear estocástica multi-estágio mista inteira, em linguagem AMPL e MATLAB, como método de gestão de um plano BD.	A relação de causa e efeito entre ativo e passivo é levada ao extremo seguindo o conceito de que as ações sobre os investimentos são ultimadas não apenas levando em conta a necessidade de pagar os benefícios garantidos no contrato previdenciário, mas também, e principalmente, pela necessidade de preservar a liquidez e equilíbrio atuarial.
Santos (2012)	Apresentar o modelo Cash-Flow Matching a partir do estudo de caso de um plano BD de uma EFPC hipotética.	A diferença calculada entre o montante sugerido para o benchmark passivo, para os dois cenários, representa o risco de reinvestimento. Por fim, incluiu o conceito de valor justo das obrigações para análise de solvência.
Silva (2015)	Aplicar, em um estudo de caso, os modelos de ALM e LDI em um plano BD de uma EFPC e avaliar a eficácia de cada uma destes modelos.	O ALM apresenta maior índice na relação entre ativo e passivo, fazendo com que haja maior sobra de recursos. Pela análise da divergência não planejada, notou-se que a rentabilidade obtida pelo plano foi suficiente para atender à necessidade de rentabilidade imposta pela meta atuarial.
Rodrigues (2016)	Validar um modelo ALM do tipo Cash-Flow Matching.	Existem condições de mercado suficientes para investimento do patrimônio total do plano de forma a assegurar todos os pagamentos de benefícios previstos, garantindo a liquidez e a solvência do plano de benefícios.
Amorim Filho (2019)	Minimizar a probabilidade de insolvência de um RPPS por meio de simulações de Monte Carlo e algoritmo genético.	Observou-se a importância de investir em fundo de ações para aumentar o retorno acumulado e reduzir a probabilidade de insolvência. A legislação atual, porém, limita os investimentos em renda variável em 30% para os RPPS que não comprovarem as melhores práticas de gestão.

Fonte: Freitas da Silva e Santos Júnior (2022, p. 185)

2.4 Regulação e limites de investimentos

No Brasil, a regulação define parâmetros para a aplicação dos recursos dos RPPS e estabelece exigências relacionadas à prudência, limites por classe de ativos, critérios

de elegibilidade e diretrizes de diligência e controle. A Resolução CMN nº 4.963/2021 consolida regras para investimentos, reforçando a necessidade de que decisões estejam apoiadas em política formalmente aprovada, critérios de avaliação e mecanismos de acompanhamento (Brasil, 2021). Complementarmente, a Portaria MTP nº 1.467/2022 disciplina parâmetros e diretrizes gerais para organização e funcionamento dos RPPS, enfatizando aspectos de governança, controles e transparência (Brasil, 2022).

Além do marco normativo, a literatura discute como as restrições regulatórias influenciam o espaço decisório e a eficiência da gestão de investimentos dos RPPS, com implicações para governança, estratégia de alocação e capacidade de adaptação a cenários de estresse (Bajotto et al., s.d.). Nesse sentido, o referencial regulatório não se limita a um pano de fundo: ele condiciona a viabilidade das estratégias e a forma de implementação de instrumentos de risco e ALM analisados neste artigo.

3 METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como pesquisa aplicada, de natureza descritivo-analítica, desenvolvida por meio de estudo de caso no RPPS do Município de Toledo, com recorte temporal de 2020 a 2024. Adota-se abordagem mista (qualitativa e quantitativa) de modo a examinar o desempenho anual dos investimentos em relação à meta atuarial e, simultaneamente, interpretar a evolução de práticas de governança, gestão de riscos e integração ativo-passivo no período analisado.

A unidade de análise corresponde ao RPPS do Município de Toledo, considerando-se sua carteira de investimentos e o processo decisório associado. Os dados e documentos analisados foram obtidos a partir de fontes documentais e institucionais, incluindo relatórios de investimentos, registros de governança e informações atuariais do regime, complementadas por revisão bibliográfica e normativa.

A análise quantitativa foi realizada com base em três indicadores: (i) meta atuarial anual; (ii) rentabilidade anual realizada; e (iii) aderência à meta atuarial (%), definida como a razão entre a rentabilidade realizada e a meta atuarial no mesmo período, multiplicada por 100 ($\text{aderência} = \text{rentabilidade realizada} \div \text{meta atuarial} \times 100$). Esses indicadores foram organizados em tabela comparativa para o período de 2020 a 2024, a fim de evidenciar frustração ou superação da meta em cada exercício.

A análise qualitativa considerou evidências relacionadas à evolução de rotinas e instrumentos de gestão, tais como: monitoramento de risco e desempenho, documentação e formalização de decisões, critérios de liquidez e compatibilização entre decisões de investimento e o horizonte do passivo previdenciário. A leitura qualitativa teve por objetivo identificar sinais de fortalecimento institucional e de maior alinhamento com princípios de gestão de riscos e ALM discutidos no referencial teórico.

As etapas de coleta e análise foram orientadas pelas seguintes questões de pesquisa: (Q1) qual a relação entre a consolidação de análises de risco e a aderência à meta atuarial; (Q2) como a utilização do ALM se relaciona ao desempenho dos investimentos; e (Q3) em que medida o estudo de ALM pode contribuir para otimização dos resultados. Essas questões orientaram a seleção dos indicadores quantitativos e a leitura documental das práticas de governança, gestão de riscos e integração ativo-passivo no período de 2020 a 2024.

Como limitações, por tratar-se de estudo de caso, não se pretende estabelecer causalidade universal entre práticas de gestão e desempenho anual. Além disso, os resultados observados são influenciados por fatores macroeconômicos e estruturais, e parte das variações decorre de condições de mercado, especialmente em períodos de elevada volatilidade.

4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E RESULTADOS

A Tabela 1 apresenta o desempenho anual da carteira do RPPS do Município de Toledo entre 2020 e 2024, comparando a rentabilidade realizada e a meta atuarial. Para fins de leitura, a aderência (%) expressa a proporção entre o resultado obtido e a meta do exercício (rentabilidade realizada ÷ meta atuarial × 100), permitindo identificar anos de frustração ou superação do objetivo atuarial.

Tabela 1 – Meta atuarial, rentabilidade realizada e aderência (2020–2024)

Ano	Meta (%)	Realizada (%)	Aderência (%)
2020	11,61	5,48	47,2
2021	16,11	1,62	10,1
2022	11,10	4,18	37,7
2023	8,72	14,69	168,5
2024	9,92	10,53	106,2

Fonte: dados institucionais do RPPS de Toledo (2020–2024). Elaboração própria.

Observa-se frustração da meta atuarial entre 2020 e 2022, seguida de melhora do desempenho em 2023 e 2024, com aderência superior a 100%. No triênio 2020–2022, os resultados são compatíveis com um contexto de elevada incerteza econômica associado à pandemia de COVID-19 e, posteriormente, à mudança do ciclo de política monetária, com elevação das taxas de juros e reprecificação de ativos (Costa; Da Silva; Matos, 2022; Banco Central do Brasil, s.d.). Em cenários dessa natureza, a gestão de riscos tende a ser mais exigida, uma vez que decisões reativas podem ampliar volatilidade de curto prazo e comprometer a consistência intertemporal dos resultados.

Apartir de 2023, verifica-se superação da meta atuarial e maior estabilidade relativa. Ainda que não se atribua causalidade estrita entre práticas institucionais e desempenho anual, a leitura integrada sugere que o fortalecimento de rotinas de monitoramento, a documentação do processo decisório e a compatibilização gradual com objetivos de longo prazo podem favorecer maior previsibilidade e melhor aderência ao objetivo atuarial.

O Quadro 2 sintetiza, de forma descritiva, a evolução das práticas de gestão de riscos e de integração ativo-passivo no período analisado, destacando possíveis implicações para o acompanhamento da carteira e para a tomada de decisão.

Quadro 2 – Evolução da gestão de riscos e integração ativo-passivo (2020–2024)

Período	Características da gestão	Evidências e implicações
2020–2021	Estrutura de gestão em consolidação; foco em conformidade normativa e liquidez; análises de risco menos detalhadas.	Maior sensibilidade à volatilidade e frustração da meta atuarial; necessidade de reforçar métricas, limites e rotinas de monitoramento.
2022	Transição para maior sistematização de controles; fortalecimento do acompanhamento de risco e retorno; início de integração com premissas de longo prazo.	Redução gradual de vulnerabilidades, porém ainda com aderência inferior à meta; relevância de testes de estresse e análise de cenários.
2023–2024	Gestão mais estruturada; rotinas de monitoramento e decisão mais documentadas; maior compatibilização entre estratégia de investimento e objetivos previdenciários.	Melhoria de desempenho e estabilidade relativa; maior aderência às metas; consolidação de práticas de governança e integração ativo-passivo.

Fonte: documentos e registros institucionais (TOLEDOPREV, 2025). Elaboração própria (2026).

De forma complementar, em termos de magnitude, a menor aderência à meta atuarial ocorreu em 2021 (10,1%), seguida por 2022 (37,7%) e 2020 (47,2%), indicando desempenho significativamente abaixo do objetivo atuarial nesses exercícios. Em contraste, 2023 apresentou a maior aderência do período (168,5%), enquanto 2024 manteve aderência superior a 100% (106,2%), sinalizando superação da meta atuarial. Essa variação reforça a relevância de analisar o desempenho anual não apenas pelo retorno isolado, mas também pela relação entre os resultados obtidos e os parâmetros atuariais estabelecidos para cada exercício.

À luz desses resultados descritivos, a seção seguinte discute o desempenho observado em articulação com o referencial de gestão de riscos e ALM, considerando o contexto normativo e os condicionantes macroeconômicos do período.

5 DISCUSSÃO

A seção anterior evidenciou variação relevante na aderência à meta atuarial ao longo de 2020–2024, bem como uma trajetória descritiva de evolução das práticas de gestão de riscos e integração ativo-passivo. Nesta seção, os achados são discutidos à luz do referencial teórico e do marco normativo, de modo a interpretar implicações para governança, previsibilidade e sustentabilidade do RPPS, sem pretensão de estabelecer causalidade direta.

5.1 Relação entre análises de risco e desempenho

A relação entre a implementação de análises de risco e o desempenho dos

investimentos deve ser interpretada com cautela, uma vez que resultados anuais refletem simultaneamente condições exógenas, como choques macroeconômicos e mudanças no ciclo de política monetária e no nível das taxas de juros, e escolhas internas de alocação e gestão. Ainda assim, é plausível sustentar que práticas estruturadas de gestão de riscos (métricas, limites, testes de estresse e monitoramento contínuo) tendem a reduzir a probabilidade de decisões reativas, favorecendo consistência intertemporal (atributo central para carteiras previdenciárias).

À luz da teoria de carteiras, o retorno realizado em um único exercício não é suficiente para inferir eficiência, pois a avaliação envolve o conjunto risco-retorno e sua compatibilidade com objetivos e restrições (Markowitz, 1952). Em RPPS, soma-se a restrição do horizonte do passivo: volatilidade excessiva pode comprometer a previsibilidade e a capacidade de cumprir metas atuariais, razão pela qual a aderência à meta e o controle de riscos devem ser analisados de forma integrada.

Alguns autores levantam a perspectiva de uma resiliência dos regimes públicos para enfrentar as pressões normativas e econômicas que envolvem a relação previdenciário, que é de longo prazo. Segundo Lima e Aquino (2019) a resiliência financeira pode ser identificada considerando:

O ponto central na questão de resiliência financeira seria a relação entre vulnerabilidade percebida, capacidade de antecipação de choques ou pressões e capacidade de reação a eles. Vulnerabilidades percebidas são o quanto a organização se considera exposta aos diversos choques, crises, tensões, que seriam ameaças ao seu desempenho regular, ameaças essas existentes na interface entre o ambiente e a organização (Barbera et al., 2017; Hendrick, 2011; McManus, Seville, Brunsdon & Vargo, 2007). Capacidade de antecipação (anticipatory capacity) é a disponibilidade de ferramentas, instrumentos, técnicas e habilidades que permitem aos gestores identificarem e gerenciarem melhor suas vulnerabilidades ante as possíveis pressões financeiras antes que essas apareçam (Lima; Aquino, 2019, p. 427).

A literatura tem enfatizado a natureza relacional da resiliência financeira, fundada na interação entre a percepção de vulnerabilidades e as capacidades organizacionais de antecipação e reação. Todavia, em regimes previdenciários de natureza pública, essa dinâmica assume contornos próprios, na medida em que restrições normativas, rigidez orçamentária e assimetrias informacionais podem limitar a efetividade dessas capacidades. No entanto, não existem dúvidas de que sua consideração eleva a gestão a um nível de profissionalismo que tende a mitigar os riscos do sistema de previdência.

5.2 Contribuições do ALM para otimização de resultados

O Asset Liability Management (ALM) contribui para a otimização não apenas por buscar maiores retornos, mas por orientar a estratégia para um perfil de risco compatível com as obrigações previdenciárias. Em termos práticos, isso envolve calibrar exposição ao risco de mercado, equilibrar indexadores e prazos e assegurar liquidez

suficiente para o cumprimento de compromissos, especialmente em horizontes longos. A literatura destaca que o ganho relevante está no alinhamento entre ativos e obrigações sob diferentes cenários, reforçando a importância da integração ativo-passivo como instrumento de sustentabilidade (Zenios; Ziemba, 2006).

No caso analisado, a melhora de 2023–2024 é compatível com um ambiente macroeconômico de maior previsibilidade e com a hipótese de maturação institucional. Assim, ainda que de forma incremental, a integração ativo-passivo pode ter favorecido decisões mais consistentes com o horizonte previdenciário e com a meta atuarial, contribuindo para reduzir oscilações de curto prazo e fortalecer a previsibilidade dos resultados.

Esses resultados são corroborados pela pesquisa de Santos e Lima (2019). Segundo análise desses autores, analisando um RPPS de um município do Nordeste do Brasil, com 6500 segurados:

Os achados mostram que o fluxo dos benefícios a serem pagos cresce gradativamente com o passar dos anos, tendo o pico de crescimento a partir do ano de 2018. A partir de 2048, o fluxo dos benefícios a serem pagos passa a ter taxas decrescentes, diminuindo os valores a serem pagos. Essa redução dos valores dos benefícios aos longos dos anos decorre das características da massa de segurado, cuja probabilidade de sobrevivência diminui com o tempo, impactando, portanto, nos cálculos das provisões atuariais (Santos; Lima, 2019, p. 36).

A identificação de um pico projetado no fluxo de benefícios revela que o desafio dos RPPS não reside apenas no equilíbrio de longo prazo, mas, sobretudo, na capacidade de atravessar janelas críticas de liquidez, o que reforça a centralidade de práticas estruturadas de Asset Liability Management na governança previdenciária.

5.3 Governança, Pró-Gestão RPPS e evidências institucionais

A governança é o mecanismo que sustenta a continuidade de práticas ao longo do tempo, assegurando que decisões de investimento sejam tomadas com base em critérios, registros e responsabilidades definidos. O Pró-Gestão RPPS oferece trilha de evidências e rotinas que fortalecem controles internos, formalização de processos e transparência, dimensões diretamente relacionadas à gestão de riscos e à integração ativo-passivo (Brasil, 2025).

Num primeiro momento, é importante considerar as limitações normativas que são impostas aos RPPS dos entes federativos. O órgão de supervisão para começo de discussão está no Ministério da Previdência Social, portanto, dirigido pela União. Embora a EC 103 tenha assegurado o MPS como supervisor do segmento, alguns autores vão colocar essa situação como nítida limitação de planejamento e desenho da governança:

Apesar de o direito de estados e municípios legislar concorrentemente sobre previdência social (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inciso XII, art. 24), a regulação federal acaba restringindo a au-

tonomia dos gestores municipais e configura o efeito lock-in proposto em Pike *et al.* (2010), pois restringe e condiciona a capacidade de adaptar soluções às pressões ao contexto local, o que afeta o padrão de resiliência (Lima; Aquino, p. 431).

Num momento de crise, ou de pressão de fatores externos, a reação e a governança da crise não podem se dar sem levar em consideração as normas do Ministério, órgão da esfera federal.

Ao estimular padronização e melhoria contínua, o programa pode contribuir para reduzir assimetrias informacionais, elevar a rastreabilidade das decisões e reforçar disciplina decisória. Por tratar-se de estudo de caso, não se afirma causalidade universal entre adoção de práticas e desempenho anual. Entretanto, os achados descritivos são coerentes com a interpretação de que maturação de governança e integração ativo-passivo tendem a elevar a qualidade do processo decisório e a estabilidade dos resultados, sobretudo quando orientadas ao objetivo previdenciário de longo prazo.

6 CONCLUSÃO

Após a introdução do tema e sua relevância, o artigo, na Seção 2, apresentou o referencial teórico para embasar a análise dos dados. Na Seção 3, descreveu-se todo o percurso metodológico escolhido para coleta e cotejo dos resultados. Na Seção 4, o artigo apresentou os resultados da pesquisa no período do marco temporal analisado sobre o RPPS do Município de Toledo, no Paraná, para, na Seção seguinte, discutir os achados diante de convergências, divergências e lacunas na literatura.

Este artigo analisou a gestão de riscos e a integração ativo-passivo em carteiras de investimentos de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), com evidências do RPPS do Município de Toledo no período de 2020 a 2024. Os resultados descritivos indicam frustração da meta atuarial em 2020–2022 e melhora do desempenho em 2023–2024, em um contexto de choque e posterior normalização macroeconômica.

Em relação à Q1, a análise sugere que o fortalecimento de rotinas de monitoramento e de instrumentos de gestão de riscos é compatível com maior aderência à meta atuarial e com maior estabilidade relativa dos resultados, sobretudo em comparação ao triênio inicial do recorte. Quanto à Q2, a utilização do ALM (ainda que de forma incremental) mostra-se associada ao aprimoramento do processo decisório ao orientar a estratégia por critérios coerentes com o horizonte do passivo, com os indexadores e com a necessidade de liquidez. Por fim, no que se refere à Q3, a principal contribuição do ALM para a otimização dos resultados não se limita à busca de rentabilidade, mas à redução do risco de descasamento e ao aumento da previsibilidade financeira, elemento central para a sustentabilidade do regime.

Como recomendações para a gestão, propõe-se: (i) institucionalizar rotinas de gestão de riscos com métricas, limites e responsabilidades claramente definidos; (ii) ampliar e formalizar testes de estresse e análises de sensibilidade, com ênfase em juros e inflação; (iii) fortalecer a integração entre a Política de Investimentos e as informações atuariais, assegurando coerência entre estratégia, meta atuarial e horizonte do passivo; e (iv) consolidar evidências e rotinas alinhadas ao Pró-Gestão RPPS como instrumento

de melhoria contínua e de rastreabilidade do processo decisório.

Como limitações, por se tratar de estudo de caso baseado em evidências documentais e em indicadores anuais agregados, não se pretende estabelecer causalidade universal entre práticas institucionais e o desempenho observado. Pesquisas futuras podem incorporar métricas adicionais (volatilidade, drawdown, duration e indicadores de liquidez), bem como comparações com RPPS de porte e perfil semelhantes, ampliando a robustez das inferências.

Como implicações gerenciais, recomenda-se a institucionalização de métricas formais de risco, a ampliação de testes de estresse e análises de sensibilidade, o monitoramento sistemático da aderência à meta atuarial e o aprofundamento da integração entre decisões de investimento e projeções atuariais.

Os resultados evidenciaram frustração da meta atuarial no triênio 2020–2022, em um contexto de elevada instabilidade macroeconômica associada à pandemia de COVID-19 e à posterior mudança do ciclo de política monetária. A partir de 2023, observou-se superação da meta atuarial e maior estabilidade relativa dos resultados. Embora não se estabeleça relação de causalidade direta, a análise integrada sugere que o fortalecimento das rotinas de monitoramento, a formalização do processo decisório e a compatibilização gradual entre ativos e passivos são compatíveis com maior previsibilidade financeira e melhor aderência aos objetivos atuariais.

A principal contribuição do trabalho reside em evidenciar, a partir de estudo de caso aplicado, que a integração entre gestão de riscos e ALM não deve ser compreendida como instrumento voltado exclusivamente à maximização de retorno, mas como mecanismo estruturante de estabilidade intertemporal, previsibilidade e responsabilidade. Ao deslocar o foco do desempenho isolado para a aderência ao objetivo atuarial em perspectiva longitudinal, o estudo reforça a centralidade do alinhamento estratégico na administração de fundos previdenciários públicos.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Marta Dulcéia Gurgel. Gestão de riscos no setor público. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 12, n. 2, p. 179–198, 2014. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v12i2.110>. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/110>. Acesso em: 28 fev. 2026.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Taxas de juros básicas: histórico**. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, [s. d.]. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. **Resolução CMN nº 4.963, de 25 de novembro de 2021**. Dispõe sobre as aplicações dos recursos dos regimes próprios de previdência social instituídos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, n. 223, p. 389, 29 nov. 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?numero=4963&tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o+CMN>. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência. **Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022**. Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/destaques/portaria-mtp-no-1-467-de-02-junho-de-2022>. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Regime Próprio e Complementar. **Manual do Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social – Pró-Gestão RPPS**. Versão 3.6. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/pro-gestao-rpps-certificacao-institucional/arquivos/2025/MANUALDOPRGESTORPPSVERSO3.620251.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2026.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Previdência dos Servidores Públicos**. 10.ed. Curitiba: Juruá, 2022.

COSTA, Antonio; SILVA, Cristiano da; MATOS, Paulo. The Brazilian financial market reaction to COVID-19: a wavelet analysis. **International Review of Economics & Finance**, [S. l.], v. 82, p. 13–29, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.iref.2022.05.010>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1059056022001514>. Acesso em: 30 jan. 2026.

FREITAS DA SILVA, Natália; SANTOS JÚNIOR, Luiz Carlos. Gestão de ativos e passivos de fundos de pensão em linguagem R: modelagens cash-flow matching, risk parity e máximo Sharpe. **Revista Gestão e Organizações**, Guarabira, PB, v. 8, n. 4, p. 179–203, out./dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.18265/2526-2289v8n4p179-203>. Disponível em: <https://periodicos.ifpb.edu.br/index.php/rgo/issue/view/153>. Acesso em: 30 jan. 2026.

GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. (org.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

LIMA, Diana Vaz de; AQUINO, André Carlos Busanelli de. Resiliência financeira de fundos de regimes próprios de previdência em municípios. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 30, n. 81, p. 425–445, set./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/1808-057x201908810>. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rcf/article/view/161335>. Acesso em: 30 jan. 2026.

MARKOWITZ, Harry. Portfolio selection. **The Journal of Finance**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 77–91, mar. 1952. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1952.tb01525.x>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6261.1952.tb01525.x>. Acesso em: 30 jan. 2026.

SANTOS, Jordanno Brunno Nicoletta dos. **Desenvolvimento de métodos alternativos para avaliação de riscos segundo o conceito de supervisão baseada em riscos**.

2011. 137 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia — Sistemas Eletrônicos) — Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. DOI: <https://doi.org/10.11606/D.3.2011.tde-03042012-080226>. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3142/tde-03042012-080226/pt-br.html>. Acesso em: 30 jan. 2026.

SANTOS, Sandra Isaelle Figueiredo dos; LIMA, Diana Vaz de. Perspectivas de adoção de modelos de Asset and Liability Management (ALM) em regimes próprios de previdência social. **Redeca, Revista Eletrônica do Departamento de Ciências Contábeis & Departamento de Atuária e Métodos Quantitativos**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 21–43, 29 jul. 2019. DOI: <https://doi.org/10.23925/2446-9513.2019v6i1p21-43>. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/redeca/article/view/41733>. Acesso em: 28 fev. 2026.

SILVA, Francisco Wilson Ferreira da; DINIZ, Gleison Mendonça. Fatores determinantes do resultado atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) municipais cearenses. **Revista Controle: Doutrina e Artigos**, Fortaleza, v. 19, n. 2, p. 145–179, jul./dez. 2021. DOI: <https://doi.org/10.32586/rcda.v19i2.708>. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/708>. Acesso em: 28 fev. 2026.

FUNDO DE APOSENTADORIA E PENSÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE TOLEDO (TOLEDOPREV). **Análise integrada do desempenho e aderência às metas atuariais (2020–2024)**. Toledo, PR: TOLEDOPREV, 2025. Documento interno não publicado.

ZENIOS, Stavros A.; ZIEMBA, William T. (ed.). **Handbook of asset and liability management: volume 1: theory and methodology**. Amsterdam: Elsevier, 2006. 508 p. ISBN 978-0-444-50875-1.

Histórico

Recebido em: 03 out. 2025. Aprovado em: 22 abr. 2026. Publicado em: 27 jul. 2026.

[artigo original]

REFLEXOS DO MERCADO DE APOSTAS VIRTUAIS NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO: ANÁLISES E DISCUSSÕES

Dandara Trentin Demiranda¹

Vitor Prestes Olinto²

José Ricardo Caetano Costa³

Resumo

O presente trabalho visa analisar os reflexos do crescimento do mercado de apostas no Brasil sobre os direitos sociais e a sociedade. Trata-se de uma temática recente e relevante a ser discutida, especialmente porque o país possui uma parcela considerável de sua população atualmente inserida no contexto das apostas virtuais. Para tanto, será abordado, inicialmente, o crescimento das apostas virtuais no Brasil, de forma a introduzir o tema e expor a atual popularização das apostas esportivas online. Em seguida, serão analisados os possíveis prejuízos sociais, como o aumento do vício em jogos, do endividamento e da desigualdade, os quais afetam direitos essenciais e pressionam o sistema de proteção social. Finalmente, serão apresentadas considerações acerca das medidas tomadas pelo Governo Federal para diminuir o impacto das apostas online sobre o orçamento das famílias, bem como uma breve análise dos fatos e dados mencionados no relatório final da CPI das *bets*. A presente pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa para a apreciação dos dados coletados. Trata-se de uma pesquisa teórica, com a utilização de técnicas bibliográficas e documentais pertinentes à temática em discussão, além de uma metodologia teórico-exploratória. Ao final, serão apresentadas algumas considerações sobre a temática abordada.

Palavras-chave: ludopatia; mercado de apostas; bets; direitos sociais; proteção social.

REFLECTIONS OF THE ONLINE BETTING MARKET ON THE BRAZILIAN SOCIAL PROTECTION SYSTEM: ANALYSES AND DISCUSSIONS

Abstract

This study aims to analyze the impacts of the growth of the betting market in Brazil on social rights and society. This is a recent and relevant topic to be discussed, especially because a significant portion of the population is currently involved in the context of online gambling. To this end, the paper will first address the expansion of online betting in Brazil in order to introduce the subject and present the current

¹ Mestra em Direito e Justiça Social na Universidade Federal do Rio Grande - FURG/RS. Advogada.

² Mestre em Direito e Justiça Social na Universidade Federal do Rio Grande - FURG/RS. Advogado.

³ Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS), Professor da Faculdade de Direito (FADIR) e do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social (PPGDJS) da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). E-mail: jrcc.pel@gmail.com.

popularization of online sports betting. Next, the possible social harms — such as the increase in gambling addiction, indebtedness, and inequality — will be examined, as these issues affect essential rights and place pressure on the social protection system. Finally, considerations will be presented regarding the measures taken by the Federal Government to reduce the impact of online betting on household budgets, as well as a brief analysis of the facts and data mentioned in the final report of the Parliamentary Commission of Inquiry (CPI) on betting. This research uses a qualitative approach to assess the collected data. It is a theoretical study that employs bibliographic and documentary techniques relevant to the topic under discussion, in addition to a theoretical-exploratory methodology. In conclusion, some final considerations on the topic will be presented.

Keywords: gambling addiction; betting market; online bets; social rights; social protection.

1 INTRODUÇÃO

A Organização Mundial da Saúde (OMS) reconhece o vício em jogos de azar como um transtorno mental, que afeta diretamente a saúde do indivíduo e seu entorno social (WHO, 2020). Esse transtorno, também conhecido como ludopatia, é uma condição médica caracterizada pelo desejo incontrolável de continuar jogando, e é identificada junto a Classificação Internacional de Doenças (CID) por meio dos códigos 10-Z72.6 (mania de jogo e apostas) e 10-F63.0 (jogo patológico).

No contexto brasileiro, o problema tornou-se mais frequente após a regulamentação das apostas esportivas, as chamadas *bets* – tratam-se de plataformas online que permitem ao usuário apostar dinheiro em eventos esportivos. Apesar de as apostas sempre terem existido de forma informal, o surgimento e a disseminação das plataformas digitais transformaram radicalmente esse cenário.

A falta de informação, o incentivo publicitário e a ausência de mecanismos eficazes de controle têm contribuído para o aumento de casos de ludopatia, especialmente entre os jovens. Apesar de ser um problema crescente, a sociedade brasileira encontra-se insuficientemente preparada para atender essa demanda específica, e as políticas públicas de prevenção e tratamento são escassas.

O vício em apostas prejudica não apenas as dinâmicas familiares, mas também pode comprometer o acesso e a efetivação de diversos direitos sociais. Isso posto, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar os reflexos do crescimento do mercado de apostas no Brasil, identificando seus impactos econômicos e sociais, bem como discutir a necessidade de políticas públicas que conciliem a arrecadação estatal com a proteção da população contra os riscos do vício em jogos. Para tanto, o artigo será dividido em três seções. Em um primeiro momento, serão apresentadas discussões sobre o crescimento do mercado de apostas no Brasil e seus impactos sociais e econômicos. Na segunda parte do trabalho será realizada uma análise dos reflexos do mercado de apostas nos direitos sociais e na sociedade, mais especificamente na seara da seguridade social e a forma como a sociedade é e está inserida no contexto das apostas. Por fim, na última seção serão feitas discussões acerca das medidas tomadas pelo Governo Federal para diminuir o impacto das apostas online sobre o orçamento das famílias, bem como uma breve análise dos fatos e dados mencionados no relatório final da CPI das *bets*.

A escolha pelo tema justifica-se pela importância de debater a temática, haja vista que se trata de um tema atual e que causa impacto nacional, abrangendo não apenas as dinâmicas familiares mas também os direitos sociais como um todo. A presente pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa para a apreciação dos dados pesquisados. Trata-se de pesquisa teórica, com utilização de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, além de uma metodologia teórico-exploratória.

2 O CRESCIMENTO DO MERCADO DE APOSTAS NO PAÍS

Segundo a Lei de Contravenções Penais, é ilícita a exploração de jogos de azar no Brasil. De acordo com Oliveira, Silveira e Silva (2008, p. 543), jogos de azar podem ser entendidos como “[...] aposta de qualquer tipo ou valor sobre um jogo ou um evento de resultado incerto e determinado em vários graus pelo acaso e provocam frequentemente sensação de medo e de prazer decorrentes do risco”.

Inobstante a existência de proibição, a legislação estabelece algumas exceções, tais como loterias oficiais e apostas hípicas. Desde 2018, são também permitidas apostas esportivas de quota fixa, conforme previsão da Lei nº 13.756 – trata-se de modalidade lotérica em que o apostador tenta prever o resultado de eventos reais (esportivos ou não), com cotas previamente estabelecidas pela casa de apostas no momento da realização do jogo.

Aproveitando-se da previsão presente na Lei nº 13.756, o fenômeno das *bets* teve início com a popularização das apostas esportivas online, impulsionado por fatores como a crescente digitalização, a massificação da internet e o fortalecimento da cultura do futebol no país – a chamada “paixão nacional”. Apesar de as apostas sempre terem existido de forma informal ou clandestina, o surgimento e a disseminação das plataformas digitais transformaram radicalmente esse cenário.

Apesar de existir previsão legal desde 2018, as apostas por quota fixa somente foram regulamentadas no ano de 2023 – inicialmente pela Medida Provisória nº 1.182/2023, que posteriormente foi convertida na Lei nº 14.790/2023. A regulamentação, embora tenha demorado para ser efetivada, abriu espaço para a atuação de empresas internacionais que começaram a operar no país.

As plataformas passaram a investir fortemente em marketing, publicidade esportiva e patrocínio de clubes de futebol (Andrade, 2025), o que contribuiu para legitimar as *bets* perante o público brasileiro. Em pouco tempo, os sites de apostas passaram a ocupar espaço nos uniformes de times, estádios, transmissões de jogos, e passaram a ser promovidas por influenciadores digitais. A facilidade de acesso (é necessário apenas um celular com acesso à internet para fazer a aposta) e a promessa de lucro rápido tornaram a modalidade extremamente atrativa, permitindo a sua popularização.

Segundo levantamento realizado pela Revista Forbes, o número de empresas de apostas online no Brasil entre 2021 e 2024 teve um crescimento de 153% – de 840 para 2,1 mil (Merli, 2025). Embora esse setor seja associado ao aumento da arrecadação de tributos, seus impactos sobre os direitos sociais merecem atenção.

Conforme menciona El Khatib (2024), estima-se que cerca de 2 milhões de brasileiros enfrentam problemas relacionados à ludopatia, estando sujeitos a perdas financeiras e consequências psicológicas graves. No que diz respeito aos possíveis custos sociais e econômicos, Oliveira, Silveira e Silva (2008) mencionam

Danos financeiros, legais, médicos e psicológicos relacionados ao jogo patológico estão documentados na literatura. Sabe-se que jogadores patológicos cometem atos ilegais para sustentar a atividade, apresentam índices mais elevados de divórcio, sofrem de distúrbios cardiovasculares, alergia, problemas respiratórios, transtornos do sistema nervoso, perturbações de sono, problemas de coluna, problemas orais ou dentais, obesidade, cansaço crônico, gripes e resfriados, enxaquecas, dores gástricas e outros sintomas físicos. A associação abuso de álcool e outras drogas com jogo patológico é bastante relatado. Comorbidade com transtorno de humor também é freqüente entre jogadores patológicos, havendo inclusive estudos que procuram identificar fatores genéticos. Depressão associada a jogo patológico é corriqueira, sendo alto o risco de suicídio. Em revisão de literatura, Specker et al encontraram de 12% a 24% de tentativas de suicídio entre jogadores patológicos. Transtorno de ansiedade também é prevalente entre jogadores patológicos. Há ocorrências de transtornos de personalidade, notadamente personalidade anti-social, citados como comorbidades importantes associadas a essa patologia (Oliveira, Silveira e Silva, 2008, p. 544-545).

El Khatib (2024) também menciona que cerca de 85% dos indivíduos que realizam apostas online estão endividados ou enfrentam alguma dificuldade financeira.

Em estudo realizado pela Febraban (2024), que visava investigar percepções, hábitos e atitudes da população brasileira sobre apostas esportivas online, 40% dos entrevistados declararam que jogam ou residem com alguém que joga em apostas esportivas. O levantamento também permite afirmar que os sites de apostas não têm a confiança da população – as plataformas possuem avaliação negativa de 57% dos entrevistados –, que já se preocupa com a dependência psicológica e com o impacto dos gastos com apostas no orçamento familiar.

Diante de tamanho custo social e econômico, o impacto sobre o bem-estar das famílias é uma consequência lógica. A propaganda agressiva e a facilidade de acesso aos aplicativos de apostas criam um ambiente propício ao endividamento, sobretudo entre as populações mais vulneráveis.

Inobstante a existência de regulamentação da publicidade envolvendo apostas esportivas, contida no Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária (CONAR, 2024), o marketing das casas de apostas continua muito forte. Essa propaganda massiva contribui para a normalização do jogo como um comportamento cotidiano, desconsiderando a problemática social envolvida.

A publicidade das apostas atua como catalisador, estimulando o comportamento compulsivo e naturalizando a ideia de que arriscar dinheiro em jogos é uma forma legítima de entretenimento ou até de investimento. De acordo com a Febraban (2024), 66% dos entrevistados se posicionam a favor da proibição da propaganda de *bets* no Brasil, o que indica que a população brasileira está ciente do problema.

3 REFLEXOS DO MERCADO DE APOSTAS NOS DIREITOS SOCIAIS E NA SOCIEDADE

O crescimento do mercado de apostas no Brasil representa um fenômeno que, embora traga benefícios econômicos, especialmente na arrecadação tributária e no fortalecimento do setor de entretenimento, também gera efeitos adversos significativos sobre os direitos sociais e a sociedade como um todo. A popularização das plataformas digitais e a intensa publicidade das chamadas *bets* vêm contribuindo para a normalização do jogo, o que impacta diretamente a vida familiar, a saúde mental e a estabilidade financeira da população.

Do ponto de vista dos direitos sociais, a ludopatia e o aumento do endividamento entre apostadores fragiliza o exercício de garantias fundamentais como saúde, moradia, lazer e dignidade da pessoa humana. Também é possível afirmar que o vício em apostas está associado a transtornos psicológicos graves, como depressão e ansiedade, além de consequências físicas e sociais que comprometem a qualidade de vida (Oliveira, Silveira e Silva, 2008). Além disso, a sobrecarga no sistema de seguridade social, ocasionada por problemas decorrentes da compulsão pelo jogo, revela custos coletivos que superam os possíveis benefícios econômicos do setor.

À medida que indivíduos adoecem em razão da compulsão pelo jogo, por consequência lógica, cresce a demanda por atendimentos no Sistema Único de Saúde (SUS), tanto em áreas de saúde mental quanto em emergências decorrentes de crises financeiras e familiares. Segundo dados do Ministério da Saúde, o SUS registrou 3.892 atendimentos por vício em jogos no período compreendido entre 2022 e setembro de 2025 (SUS registra, 2025).

O Ministério da Saúde, em relatório executivo, também aponta que o cenário brasileiro é de aumento no número de atendimento de pessoas com diagnóstico de Transtorno do Jogo e Mania de Jogos de Aposta junto a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS). A estimativa é de um aumento de 104% dos atendimentos para pessoas com diagnóstico de Transtorno do Jogo na RAPS (Brasil, 2025).

Ademais, a perda da capacidade laborativa ocasionada por transtornos ligados à ludopatia pode levar a pedidos de auxílio por incapacidade temporária ou até mesmo de aposentadoria por incapacidade permanente, aumentando a pressão sobre a Previdência Social. Levantamento realizado pelo portal Intercept Brasil revela uma face perversa dessa problemática: entre junho de 2023 e abril de 2025, os auxílios-doença concedidos por ludopatia aumentaram 2.300%. O perfil dos beneficiários revela o tamanho do problema: 73% são homens, 80% têm entre 18 e 39 anos - trabalhadores em plena idade produtiva que deixam de contribuir para passar a onerar o sistema. Mais grave ainda, 7% declararam ter dependentes, ampliando o impacto social para além do indivíduo doente (Vecchioli, Amorim, 2025).

Todavia, a mensuração dos impactos socioeconômicos do vício em apostas ainda é incipiente, apesar de ser um tema de crescimento exponencial. Oliveira, Silveira e Silva (2008), constatarem esse contexto ainda no ano de 2008 e que se aplica ao cenário atual:

A repercussão do jogo patológico sobre a saúde dos indivíduos no Brasil, ainda não é mensurada de maneira apropriada. Não há estudos suficientes que dêem subsídios para orientar políticas públicas para enfrentar a realidade local, que pode ser diversa da experiência de outros países. Os dados epidemiológicos sobre jogo patológico, por exemplo, provêm de levantamentos internacionais, não havendo no País estudo de prevalência na população. As informações sobre a população brasileira são escassas, originadas de estudos com jogadores que procuram tratamento (Oliveira, Silveira e Silva, 2008, p. 546).

No âmbito familiar, observa-se que as apostas online provocam desequilíbrios orçamentários, comprometendo o sustento do lar e aumentando os índices de endividamento e de conflitos domésticos. Tais efeitos atingem especialmente os grupos em situação de vulnerabilidade, para os quais o impacto financeiro pode significar a perda de condições mínimas de subsistência.

Outro reflexo importante é o crescimento da dependência de programas assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o próprio Bolsa Família, uma vez que o endividamento provocado pelas apostas compromete a renda familiar e empurra indivíduos e núcleos domésticos para a vulnerabilidade socioeconômica. O aumento da demanda por tais benefícios impacta diretamente a sustentabilidade financeira do sistema de seguridade social, cuja função primordial é proteger os cidadãos em situações de risco social, e não suprir as perdas decorrentes de condutas induzidas pelo mercado de apostas. Assim, o vício em jogos se revela um fator que amplia os custos públicos, reforçando a necessidade de políticas preventivas.

A forma como a publicidade agressiva e massiva das casas de apostas influencia comportamentos também é preocupante. Ao naturalizar o jogo como uma prática corriqueira e até mesmo como forma de investimento, a propaganda fragiliza a autonomia dos indivíduos e reduz a consciência crítica acerca dos riscos sociais envolvidos. Essa dinâmica atinge, especialmente pela facilidade de acesso, jovens e pessoas em busca de ascensão financeira rápida, ampliando a exposição ao endividamento e à exclusão social.

A publicidade direcionada em ambientes digitais, baseada em algoritmos que segmentam o público de acordo com perfil e comportamento online, amplia o risco de atingir jovens e adolescentes, mesmo quando há previsões normativas que tentam restringir esse acesso. Esse público, em fase de formação crítica e com maior vulnerabilidade emocional, torna-se alvo fácil para a ideia de lucro rápido e do jogo como forma de lazer. Ao se utilizar de linguagem acessível, humor e símbolos de status social, as campanhas criam uma percepção distorcida do risco, incentivando comportamentos compulsivos.

Diante desse cenário, é possível afirmar que o mercado de apostas, ao mesmo tempo em que movimenta a economia, gera externalidades negativas que recaem sobre toda a sociedade. Os reflexos vão desde a violação indireta de direitos sociais até o agravamento da desigualdade, tornando necessária uma regulação mais rígida, políticas de prevenção ao vício em jogos e campanhas educativas que alertem para os riscos do comportamento compulsivo. Em suma, o fenômeno das apostas digitais no Brasil não pode ser analisado apenas sob a ótica econômica, devendo ser considerado em sua dimensão social e nos seus impactos sobre a efetivação dos direitos fundamentais.

4 O PAPEL DO ESTADO NO CONTROLE DOS RISCOS SOCIAIS DA EXPLORAÇÃO DE APOSTAS

Estudo recente do Banco Central do Brasil (2024) revelou a preocupante presença de beneficiários de programas sociais entre os apostadores online. Segundo o levantamento, cerca de 17% dos cadastrados no Programa Bolsa Família realizaram apostas em um único mês, incluindo chefes de família, o que demonstra o comprometimento direto da renda destinada à subsistência com jogos de azar. O próprio relatório aponta que as famílias de baixa renda são as mais prejudicadas pela atividade, uma vez que o apelo comercial do enriquecimento rápido se mostra mais atraente para quem já se encontra em situação de vulnerabilidade financeira. Tais dados corroboram a tese de que o endividamento provocado pelas apostas impacta a segurança alimentar e a estabilidade doméstica, ao mesmo tempo em que aumenta a dependência de benefícios assistenciais, gerando maior pressão sobre o sistema de seguridade social.

Santos, Coelho e Bernardes (2025) destacam que o ato de apostar está se tornando um simples ato de consumo, sem a devida consideração dos impactos socioeconômicos que podem afetar a população brasileira. Além disso, é necessário que haja certa ponderação acerca da permissibilidade sobre o marketing de casas de apostas, visto que cada vez mais possuem caráter apelativo perante o consumidor. Portanto, a publicidade exacerbada se destaca como um dos grandes fatores responsáveis pela popularização e expansão da prática de apostas virtuais.

O impacto dessa propaganda transcende o campo econômico e psicológico individual: ao estimular práticas que levam ao endividamento e ao vício, ela contribui para a erosão do bem-estar coletivo, pois multiplica situações de crise familiar, aumenta a demanda por serviços sociais e gera uma normalização cultural do jogo que tende a perpetuar o problema. Esse quadro explica, em parte, por que pesquisas apontam que grande parte da população é favorável à restrição ou até proibição da publicidade das *bets* (Teixeira, 2025), reconhecendo-a como um catalisador dos danos sociais ligados ao setor.

A fim de minimizar o problema, o Governo Federal, atendendo determinação do Supremo Tribunal Federal (STF) nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7721 e 7723, está implementando mecanismos a fim de impedir novos depósitos de contas utilizadas por beneficiários do Bolsa Família e do BPC em apostas online - tratam-se da Portaria SPA/MF nº 2.217/2025 e da Instrução Normativa SPA/MF nº 22/2025, que passam a regulamentar a restrição da participação de beneficiários do Programa Bolsa Família e do BPC nas apostas de quota fixa. Entre as medidas a serem implementadas estão a impossibilidade de utilização de contas envolvendo CPF e conta bancária de titulares de benefícios sociais, que não conseguirão abrir novas contas para apostar; os beneficiários que já possuem contas registradas não conseguirão realizar novos aportes. As medidas anunciadas encontram-se em consonância com o levantamento realizado pela Febraban (2024), que apurou que 60% dos entrevistados são a favor da proibição do uso do dinheiro do Bolsa Família em apostas online.

As medidas adotadas, em consonância com a decisão do STF, demonstram a necessidade de proteger populações vulneráveis e de evitar a transferência de recursos destinados a políticas sociais para o mercado de jogos.

No segundo semestre do ano de 2024 foi instalada aquela que ficou conhecida como Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das *bets*, cujos trabalhos foram realizados no período compreendido entre novembro de 2024 a junho de 2025. Segundo o plano de trabalho, foram estabelecidos alguns eixos temáticos de apuração, entre eles, analisar a possível utilização das plataformas de apostas para atividades ilícitas; avaliar os impactos socioeconômicos e a compatibilidade da regulamentação com o direito do consumidor; publicidade e responsabilidade social; e impactos sobre a saúde (Thronicke, 2025).

O relatório da CPI menciona dados interessantes – e assustadores: em agosto de 2024, 5 milhões de beneficiários do Bolsa Família gastaram R\$ 3 bilhões em apostas. Segundo menciona Thronicke, “quanto menor a renda, maior a participação percentual das apostas no orçamento familiar e maior a taxa de crescimento percentual desde a autorização das Bets” (2025, p. 24). As apostas também impactam os padrões de consumo das famílias, visto que “(...) 23% dos apostadores já deixaram de comprar roupas para apostar; 19%, itens de supermercado; e 19%, viagens” (Thronicke, 2025, p. 24), e “(...) 13% dos entrevistados declararam que já deixaram de pagar contas para apostar (...)” (Thronicke, 2025, p. 26), o que indica que as apostas online contribuem significativamente para a precarização do orçamento familiar e para reforçar a inadimplência.

Um dos focos de maior repercussão da CPI foi acerca do papel dos influenciadores digitais. O relatório sugeriu a responsabilização dos influenciadores que promovessem apostas de forma enganosa, especialmente quando apresentassem as *bets* como um investimento ou minimizassem os riscos envolvidos (Thronicke, 2025). Em depoimento de grande repercussão, a influenciadora Virgínia Fonseca reconheceu que utilizava uma conta simulada para realizar as suas postagens em rede social e que seu contrato celebrado junto à plataforma Esportes da Sorte previa uma cláusula que ficou popularmente conhecida como “cachê da desgraça alheia”, na qual o influenciador é remunerado pela casa de apostas com base no valor perdido por seus seguidores (Thronicke, 2025).

A CPI teve papel importante pois publicizou os debates acerca de um tema importante para a população brasileira, permitindo a oitiva de especialistas, influenciadores digitais e representantes de casas de apostas. Entre as medidas regulatórias propostas pelo relatório final encontram-se a criação de um organismo regulador independente, a criação de um cadastro nacional de jogadores, restrições mais severas à publicidade e a criação de uma plataforma de auditoria e monitoramento. Além disso, também houve a recomendação de indiciamento de pessoas e empresas pela prática de crimes como estelionato e organização criminosa (Thronicke, 2025).

Em que pese a importância do trabalho realizado, o relatório final foi rejeitado, o que fragiliza a legitimidade política da CPI e dificulta a implementação das propostas apresentadas. É necessário que os debates realizados sirvam de base para propostas regulatórias e futuras políticas públicas, visando minimizar o risco para a população. Caso medidas efetivas não sejam tomadas, a tendência é que, em um cenário de vulnerabilidade econômica e ausência de políticas públicas fortes de prevenção ao vício, a legalização e massificação das apostas acabem ampliando desigualdades e transferindo ao cidadão vulnerável o custo social de um modelo que se apresenta como entretenimento, mas opera segundo dinâmicas de dependência psicológica e financeira.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo versou, sem a pretensão de esgotar a discussão sobre o tema, sobre os reflexos do mercado das casas de apostas virtuais no sistema de proteção social brasileiro. A partir disso, a elaboração do trabalho teve como objetivo geral analisar reflexos do crescimento do mercado de apostas no Brasil sobre os direitos sociais e a sociedade, especificamente através dos impactos econômicos, sociais e de saúde pública. Além disso, compreender a necessidade de regulamentação e políticas públicas que conciliem a arrecadação estatal com a proteção da população contra as consequências do vício do mercado de apostas.

Nesse sentido, o trabalho se propôs, inicialmente, a apresentar o crescimento do mercado de apostas no país. Assim, observa-se que o crescimento acelerado do mercado de apostas no Brasil, embora tenha impulsionado a economia e ampliado a presença digital do setor, trouxe consigo desafios sociais que não podem ser ignorados. A elevada incidência de ludopatia, o endividamento de grande parte dos apostadores e a vulnerabilidade das famílias atingidas demonstram que os impactos negativos superam os ganhos econômicos imediatos. A rejeição popular à publicidade agressiva das plataformas reforça a urgência de políticas públicas mais rígidas, capazes de equilibrar a arrecadação estatal com a proteção dos direitos sociais e da saúde coletiva. Dessa forma, conclui-se que a questão das apostas transcende o campo econômico e deve ser enfrentada como um problema social e de saúde pública, exigindo regulamentação responsável e ações preventivas eficazes.

Por sua vez, na segunda seção do artigo foram examinados alguns reflexos do mercado de apostas nos direitos sociais e na sociedade. A partir disso, nota-se que o crescimento do mercado de apostas no Brasil, embora possa representar eventual avanço econômico e incremento tributário, impõe sérios desafios à efetivação dos direitos sociais e ao equilíbrio da seguridade social. Os impactos da ludopatia, do endividamento e da propaganda agressiva ultrapassam a esfera individual, repercutindo na saúde pública, na assistência social, na previdência e na própria estabilidade das famílias, sobretudo das mais vulneráveis. Assim, a problemática das apostas digitais deve ser enfrentada como questão de saúde pública e de justiça social, demandando políticas regulatórias mais rígidas, medidas preventivas eficazes e campanhas educativas que inibam a normalização do jogo, de modo a conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção da dignidade humana e a redução das desigualdades sociais.

Ao final, a última seção objetivou compreender, ainda que de forma breve, qual papel o Estado brasileiro está exercendo no controle dos riscos sociais associados à exploração das apostas online. Diante do aumento do endividamento das famílias, bem como diante do resultado do julgamento das ADI's nº 7721 e 7723, o Governo Federal implementou novas normativas que passam a regulamentar a restrição da participação de beneficiários de programas sociais nos sites de apostas. Essas medidas visam evitar que pessoas em situação de vulnerabilidade social comprometam sua renda, evitando a transferência de recursos para o mercado de jogos. Também foi abordado o papel da CPI das *bets*, que avaliou, entre outros, os impactos socioeconômicos do fenômeno das apostas e enfrentou a questão da publicidade e a responsabilidade dos influenciadores digitais.

Nessa esteira, identificou-se que esse cenário demonstra que a problemática das apostas esportivas transcende a esfera individual: ela representa um risco estrutural para o equilíbrio da seguridade social brasileira. A sobrecarga de demandas médicas, previdenciárias e assistenciais ocasionadas pela ludopatia e pelo endividamento amplia os gastos do Estado, desviando recursos que poderiam ser aplicados em áreas prioritárias como educação, infraestrutura e fortalecimento de políticas de inclusão social. Em última análise, o mercado de apostas, ao intensificar a vulnerabilidade de milhares de famílias, gera um círculo vicioso em que o Estado se vê compelido a intervir com mais benefícios e serviços, comprometendo a eficácia e a sustentabilidade de seu sistema de proteção social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Matheus Gouvea de. Como as bets usam marketing agressivo para atrair usuários. **DW** - Deutsche Welle, 26 jun. 2025. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/como-empresas-de-bets-usam-marketing-agressivo-para-atrair-apostadores/a-73053254>. Acesso em: 29 ago. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores**. Estudos Especiais n.º 119. Brasília: BC, 2024. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/publicacoes/estudos-especiais?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 05 set. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.688**, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941. Lei das Contravenções Penais. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso em: 01 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.756**, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das Leis n.º 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis n.º 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis n.º 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis n.º 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Brasília: Congresso Nacional, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13756.htm. Acesso em: 03 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.790**, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2023. Dispõe sobre a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nºs 5.768, de 20 de dezembro

de 1971, e 13.756, de 12 de dezembro de 2018, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga dispositivos do Decreto-Lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14790.htm. Acesso em: 03 set. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.182, de 24 de julho de 2023**. Altera a Lei nº 13.756, de 12 de dezembro de 2018, para disciplinar a exploração da loteria de aposta de quota fixa pela União. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1182.htm. Acesso em: 03 set. 2025.

BRASIL, Ministério da Fazenda. **Instrução Normativa SPA/MF n.º 22**, de 30 de setembro de 2025. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos agentes operadores de apostas de quota fixa para impedir o cadastro ou o uso dos sistemas de apostas por pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. 187, Seção 1, p. 74, 01 out. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-spa/-mf-n-22-de-30-de-setembro-de-2025-659602369>. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL, Ministério da Fazenda. **Portaria SPA/MF n.º 2.217**, de 30 de setembro de 2025. Altera a Portaria SPA/MF nº 1.231, de 31 de julho de 2024, para incluir hipótese de vedação da participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, ed. 187, Seção 1, p. 75, 01 out. 2025. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2025/10/PORTARIA-SPA_MF-No-2.217-DE-30-DE-SETEMBRO-DE-2025-PORTARIA-SPA_MF-No-2.217-DE-30-DE-SETEMBRO-DE-2025-DOU-Imprensa-Nacional.pdf. Acesso em: 19 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Agenda “Jogos e apostas: impacto e estratégias para a saúde pública”** – Relatório Executivo. Brasília: Ministério da Saúde, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/2025/relatorio-executivo-agenda-jogos-e-apostas.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2025.

CONAR, Conselho Nacional de Autorregulamentação Publicitária. **Código Brasileiro de Autorregulamentação Publicitária**, edição 2024. São Paulo: CONAR, 2024. Disponível em: <http://www.conar.org.br/pdf/Codigo-CONAR-2024.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

El KHATIB, Ahmed Sameer. Diversão ou Armadilha? Um estudo exploratório das Apostas Esportivas (Bets) entre Universitários Brasileiros sob a Lente da Teoria do Comportamento Planejado (TCP). **SciELO Preprints**, 2024. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.10133. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/10133>. Acesso em: 04 set. 2025.

FEBRABAN, Federação Brasileira de Bancos. **Estudo nacional sobre BETs**: Percepções e atitudes sobre apostas esportivas online. Out. 2024. Disponível em: <https://portal.febraban.org.br/pagina/3363/52/pt-br/estudo-nacional-bets>. Acesso em: 19 set. 2025.

MERLI, Karina. No Brasil, Número de Empresas de Apostas Cresceu 153% desde 2021. **Forbes**, 28 abr. 2025. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-money/2025/04/no-brasil-numero-de-empresas-de-apostas-cresceu-153-desde-2021/>. Acesso em: 03 set. 2025.

OLIVEIRA, M. P. M. T. DE .; SILVEIRA, D. X. DA .; SILVA, M. T. A.. Jogo patológico e suas conseqüências para a saúde pública. **Revista de Saúde Pública**, v. 42, n. 3, p. 542–549, jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/cBvcQb39BvpcRTvrxmH6B5x/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 15 ago. 2025.

SANTOS, Gabrielly Cordeiro dos; COELHO, Ivana Lara Ribeiro; BERNARDES, Rochele Juliane Lima Firmeza. Entre a diversão e a ruína: a influência das apostas online /BETS no endividamento excessivo do brasileiro. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 11, n. 4, p. 3396–3420, abr. 2025. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/18903>. Acesso em: 30 set. 2025.

STF, Supremo Tribunal Federal. **ADI 7721**. Origem: DF - DISTRITO FEDERAL. Relator(a): MIN. LUIZ FUX. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7044517>. Acesso em: 19 set. 2025.

STF, Supremo Tribunal Federal. **ADI 7723**. Origem: DF - DISTRITO FEDERAL. Relator(a): MIN. LUIZ FUX. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7050029>. Acesso em: 19 set. 2025.

SUS REGISTRA QUASE 4 MIL ATENDIMENTOS POR VÍCIO EM JOGOS; SÃO PAULO E RONDÔNIA LIDERAM CASOS. Folha BV, Brasília, 02 out. 2025. Coluna Esplanada. Disponível em: <https://www.folhabv.com.br/colunas/sus-registra-quase-4-mil-atendimentos-por-vicio-em-jogos-sao-paulo-e-rondonia-lideram-casos/>. Acesso em: 19 nov. 2025.

TEIXEIRA, Pedro S.. Datafolha: 65% da população defende proibição de bets: pesquisa aponta que maioria dos brasileiros é favorável à proibição de apostas esportivas e caça-níqueis online. **Estado de Minas**, 23 nov. 2024. Economia. Disponível em: <https://www.em.com.br/economia/2024/11/6995358-datafolha-65-da-populacao-defende-proibicao-de-bets.html>. Acesso em: 20 set. 2025.

THRONICKE, Soraya (Relatora). **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito das Bets**. Brasília: Senado Federal, 10 jun. 2025. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/atividade/comissoes/comissao/2703/mna/relatorios>. Acesso em: 19 nov. 2025.

VECCHIOLI, Demétrio; AMORIM, Francisco. Do tigrinho ao INSS: Bets fazem auxílios-doença por vício em jogos dispararem no Brasil. **Intercept Brasil**, 25 jun. 2025. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2025/06/25/bets-auxilios-doenca-vicio-em-jogos-brasil/>. Acesso em: 25 set. 2025.

WHO, World Health Organization. **Addictive behaviours**: Gaming disorder. Questions and answers. 22 oct. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/addictive-behaviours-gaming-disorder>. Acesso em: 01 ago. 2025.

Histórico

Recebido em: 03 out. 2025. Aprovado em: 22 abr. 2026. Publicado em: 27 jul. 2026.

[artigo original]

A HISTÓRIA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: A PROTEÇÃO SOCIAL E OS SEUS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Guilherme Sebalhos Ritzel¹

Resumo

A presente pesquisa destaca as mudanças ocorridas na previdência social brasileira desde as primeiras décadas do século XX, mais especificamente desde a Lei Eloy Chaves de 1923. Para isso, foi utilizado o método dedutivo de pesquisa, explicando o modelo previdenciário e suas transformações históricas, para ao fim, abordar as suas dificuldades nos dias de hoje. Neste sentido, o artigo busca reflexões sobre as dificuldades e os desafios do direito previdenciário, considerando as suas sucessivas modificações.

Palavras-chave: Previdência Social. Lei Eloy Chaves. Mudanças históricas. Direito previdenciário.

THE HISTORY OF SOCIAL SECURITY IN BRAZIL: SOCIAL PROTECTION AND ITS CONTEMPORARY CHALLENGES

Abstract

This research highlights the changes that have occurred in Brazilian social security since the first decades of the 20th century, more specifically since the Eloy Chaves Law of 1923. For this, the deductive research method was used, explaining the social security model and its historical changes. Finally, address your difficulties today. In this sense, the article seeks reflections on the difficulties and challenges of social security law, considering its successive changes.

Keywords: Social Security. Eloy Chaves Law. Historical changes. Social security law.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem a finalidade de abordar a evolução histórica da previdência social no Brasil. Nesta perspectiva, utilizando o método dedutivo, a pesquisa explica as diferentes fases da história previdenciária para ao fim, concluir sobre a sua crise nos dias atuais.

No primeiro capítulo foram feitas considerações sobre o surgimento da previdência social brasileira. Sobre isso, vale mencionar que o importante marco jurídico da Lei Eloy Chaves de 1923 impulsionou a proteção social dos trabalhadores ferroviários através das Caixas de Aposentadoria e Pensão, que com o passar daqueles anos também foram sendo criadas para outras categorias profissionais.

No segundo capítulo o artigo se desenvolve no sentido de explicar a crise do modelo previdenciário, que desde 1988 passa por sucessivas mudanças, culminando

¹ Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário Franciscano - UNIFRA (2015), especialização em Direito do Trabalho pela Universidade Franciscana - UFN (2018) Advogado.

com a Emenda Constitucional 103/2019 (conhecida como “reforma da previdência”). Sobre este fato é importante ressaltar que as reformas infraconstitucionais na previdência social ocorrem desde 1995 (com a Lei 9.032) em nosso país, não sendo a mais recente em 2019 um fato isolado de um contexto histórico linear. Contudo, entende-se que a reforma de 2019 surgiu sem um debate plural, pois considerou como premissas apenas os pontos negativos da legislação previdenciária brasileira.

Portanto, o trabalho tenta dimensionar os desafios do direito previdenciário, alvo de adaptações no Brasil, mas também igualmente flexibilizado nas principais nações do mundo em decorrência de medidas de austeridade econômica nas últimas décadas. Contudo, o que não se pode esquecer é o papel da previdência social na consolidação de um Estado Social de Direito, na distribuição igualitária de renda e na consolidação de um patamar mínimo e civilizatório para os segurados do INSS.

2 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS SOBRE O SURGIMENTO DA PREVIDENCIA SOCIAL

A previdência social surgiu como uma maneira de organizar a sociedade por meio de um sistema contributivo, sendo uma forma de assegurar para os indivíduos uma contraprestação pecuniária diante das adversidades da vida. Logo, há de se ressaltar que a previdência social visa propiciar meios de provimento às necessidades básicas das pessoas.

Conforme expressa Wladimir Novaes Martinez (1992, p. 99), a previdência social pode ser conceituada da seguinte forma:

[...] a técnica de proteção social que visa propiciar os meios indispensáveis à subsistência da pessoa humana - quando esta não pode obtê-los ou não é socialmente desejável que os aquirisse pessoalmente através do trabalho, por motivo de maternidade, nascimento, incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte.

Lazzari e Castro (2018, p. 9) explicam que a importância da previdência social nasce do seguinte fato: De maneira geral, os indivíduos têm na força de trabalho sua única forma de sustento:

O indivíduo - assalariado ou não - na maioria das vezes tem como única fonte de recursos ele próprio; é ele sua força de trabalho. Com a perda ou a redução, definitiva ou temporária, de sua capacidade laborativa, sem as políticas de atuação estatal na esfera da Previdência, mediante a manutenção de um seguro social, é levado, junto com seus dependentes, à miséria, tendo de recorrer à caridade, caso não tenha sido precavido ou tenha tido condições de poupar economias para um futuro incerto. A Previdência Social surge primordialmente da preocupação com o sustento dos que, tendo sido trabalhadores, encontram-se fora do mercado de trabalho por falta de condições físicas ou mentais.

Com as mudanças sociais e econômicas ocorridas pelas Revoluções Industriais nos séculos XVIII e XIX, o modo de produção capitalista passou por transformações da manufatura para uma crescente industrialização. Embora tais mudanças tenham sido benéficas em relação ao progresso tecnológico e ao aumento da produtividade, muito se ressalta que a exploração do trabalho humano se elevou neste período, ocasionando em jornadas extenuantes, exploração do trabalho de menores, entre outras questões (Antunes, 1980. p. 10).

Em decorrência das condições precárias de trabalho, surgiram grupos de trabalhadores que buscavam frear a exploração do capital frente ao trabalho humano. Nesta linha, o direito de associação passou a ser discutido em decorrência das lutas sociais organizadas pelas “Trade Unions” na Inglaterra e pelas “Associations de Résistance” na França (Delgado, 2017, p. 99).

Foi com essa perspectiva que os governos europeus passaram a estabelecer medidas para conter o caos social derivados das contestações de trabalhadores. Assim, o Estado Alemão recentemente unificado naquele período, e sob o comando do chanceler Otto von Bismark passou a dispor de políticas públicas consideradas pioneiras em matéria previdenciária (Danelli Junior, 2013, p. 16516).

Desta forma, empregados e empregadores passaram a contribuir para um fundo comum destinado ao amparo e a proteção contra os infortúnios do mundo do trabalho desde o fim do século XIX, com o pioneirismo da Alemanha de Bismark. É neste período que o Estado alemão passa a dispor de normas como a Lei do Seguro Doença (1883), a Lei do Seguro contra Acidentes de Trabalho (1884), assim como a Lei do Seguro Invalidez e Velhice (1889). (Danelli Junior, 2013, p. 16499).

A doutrina acerca da evolução da previdência social considera o marco normativo de Bismark como a primeira fase histórica, com o estabelecimento das fontes de custeio do sistema previdenciário. Posteriormente, a segunda fase ocorre nas décadas de 1930 e 1940. Neste período, se ressalta a mudança de diretriz econômica na primeira metade do Século XX, como se observa no modelo norte-americano do “New Deal” e a adoção do “Social Security Act” em 1935, e em linha próxima, o sistema previdenciário britânico conhecido como “Relatório Beveridge” em 1942 (Fagnani, 2019, p. 20).

Essa segunda etapa se diferencia da primeira não pela mudança estrutural, mas sim pela ampliação da cobertura previdenciária, que passou a visar um contingente maior da sociedade e não apenas os trabalhadores formais. Sobre isso, é importante mencionar que o modelo norte-americano do “New Deal” surgiu em um período de grave crise econômica na década de 1930, e do mesmo modo, o modelo britânico do “Relatório Beveridge” buscava amparar uma sociedade que vinha sendo atingida pela Segunda Guerra Mundial em 1942 (Danelli Junior, 2013, p. 16512).

Muito embora sob contexto próprio, a previdência social brasileira também refletiu a tendência internacional de proteção social, com suas normas marcadas pelas mudanças sociais, políticas e econômicas ocorridas em nosso país.

No caso específico brasileiro, Jardim e Moura (2023, p. 64-65) explicam que, anteriormente ao surgimento da previdência social, a assistência social se fazia presente em determinadas situações, citando o trabalho das Santas Casas de Misericórdias para proteger órfãos, doentes e idosos durante o período colonial.

Os autores ressaltam que por meio do “mutualismo”, planos de aposentadoria para

determinados setores e profissões com os “montepios” eram autorizados pela Coroa portuguesa:

Dentre as sociedades de auxílio mútuo, merecem destaque os montepios, os quais surgiram formalmente em 1795, quando operavam planos de aposentadoria, de pensão ou pecúlio, aberto a toda a população. A primeira iniciativa do Estado na criação de montepios foi do príncipe regente D. João VI, que assinou um decreto autorizando a criação do Plano de Benefício para os Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha, surgindo pela primeira vez um montepio de iniciativa estatal no meio militar.

Sobre isso, ressalta-se o caráter privado dos planos, que embora de iniciativa estatal, se vinculava exclusivamente ao contribuinte, sendo este de alguma categoria profissional específica (como no caso acima citado, os oficiais da marinha).

Evidentemente que a tendência internacional iniciada na Alemanha de Otto von Bismark também chegou ao Brasil, pois no início do século XX (em 1907) o jurista Evaristo de Moraes abordou a necessidade da proteção social no livro “Apontamentos de Direito Operário”. Tal perspectiva ganhava relevância em um país que vinha crescendo e se urbanizando, com um número cada vez maior de trabalhadores assalariados (Martinez, 2015, p. 34).

Nesta perspectiva, após várias legislações específicas, a chamada Lei Eloy Chaves surge em 1923 e até os dias de hoje é considerada como um marco da previdência social no Brasil. Em 1919 o engenheiro da São Paulo Railway (mais tarde conhecida como FEPASA, quando estatizada) Willian John Sheldon foi ao Chile e Argentina observar o sistema de cremalheira dos países vizinhos, com o intuito de implementar algo parecido na ferrovia paulista. Ao chegar a São Paulo, Sheldon explicou o seu interesse na chamada “Caja de Jubilaciones”, então recentemente aprovada em lei para os trabalhadores ferroviários de Buenos Aires. (Martinez, 2015, p. 34-35)

Em sintonia com o modelo de contribuição discutido na Argentina naquela época, a Lei Eloy Chaves dava nome ao deputado federal paulista que defendeu o projeto e que visava criar as CAP's (Caixas de Aposentadoria e Pensão) em cada empresa ferroviária do país. Tal iniciativa tinha como base as contribuições de empregadores e trabalhadores, trazendo benefícios para quem aderisse ao plano (Natushi, 2024).

Trata-se de um importante marco da história previdenciária brasileira, pois nos anos posteriores muitas categorias profissionais aderiram a este modelo. Do mesmo modo, vale lembrar que o papel dos ferroviários na proteção ao trabalho se sucede em um momento de industrialização do país, do crescimento das estradas de ferro que ligaram as grandes cidades com as regiões mais remotas, e principalmente, na busca por melhores condições laborais para um trabalho exaustivo e suscetível a acidentes (Natuschi, 2024).

Também é importante ressaltar que a Lei Eloy Chaves surge quatro anos após o Brasil ter sido signatário do Tratado de Versalhes, responsável pela criação da OIT - Organização Internacional do Trabalho em 1919. Tal fato não surge apartado de um contexto internacional de discussões sobre parâmetros legais mínimos de regulação do trabalho. Do mesmo modo, tal situação era um problema também presente internamente

acerca da questão social nas cidades brasileiras (Pont, 2023, p. 261).

Ibrahim e Voss (2019, p. 46) expressam que a previdência social se origina das lutas por melhores condições de trabalho, consistindo em uma evoluída proteção correspondente a um modelo de contribuição e benefício. Contudo, no que tange ao custeio, a matéria previdenciária historicamente passa por indefinições e mudanças legislativas.

Com base nisso, na década de 1930 o governo de Getúlio Vargas incorporou a participação do Estado no custeio previdenciário, transformando as CAP's (Caixas de Aposentadoria e Pensão) em IAP's (Institutos de Aposentadoria e Pensão). Assim, os Institutos passaram a ser organizados por categoria profissional e não mais por empresas, tornando também o sistema de proteção mais consistente e contribuindo com o crescimento do número de segurados. (Ritzel, 2020, p. 4; Kertzman, 2029, 52)

A criação dos IAP's tem importante significado na expansão de direitos sociais (trabalhistas e previdenciários) da Era Vargas. Da mesma forma que naquele período surgiam novas leis trabalhistas para diferentes categorias profissionais (que em 1943 seriam integradas à CLT – Consolidação das Leis do Trabalho), o surgimento dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's) ocorreu por meio da vinculação de diferentes categorias, como por exemplo, os comerciários em 1934, os bancários em 1935 e os trabalhadores da indústria em 1938. (Batich, 2004, p. 34)

Lazzari e Castro (2018, p. 41) explicam que no começo da década de 1930 o Governo Vargas expediu o Decreto 19.540/30 em virtude da crise econômica mundial que também se fazia sentir no Brasil. Tal medida suspendeu temporariamente a concessão de novas aposentadorias e pensões em virtude de um grande número de fraudes nas Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's). Deste modo, a participação estatal teria como intuito fiscalizar de maneira mais cuidadosa a concessão e o custeio dos benefícios, sendo motivos relevantes para expandir a proteção previdenciária por meio dos IAP's.

Contudo, além da fiscalização dos recursos por parte do Estado, o governo também tinha interesse na gerência dos recursos dos IAP's. Batich (2004, p. 34) explica que costumeiramente os valores de arrecadação dos IAP's eram superiores às despesas com benefícios, o que possibilitava o uso dos recursos em vários setores da economia, tornando o sistema previdenciário “um aliado” do Estado no financiamento da industrialização do país.

Já na década de 1960 foram unificados os Institutos por meio da criação do INPS - Instituto Nacional de Previdência Social. O nascimento do INPS veio ao encontro do fato de que muitos institutos classistas não estavam conseguindo se manter, pois nem todas as categorias profissionais estavam devidamente organizadas. Além disso, com certa frequência muitos trabalhadores mudavam de profissão (precisando mudar de instituto), o que gerava desgaste e prejuízos financeiros (Castro, Lazzari, 2018, p. 43).

Havia disparidade entre os benefícios previdenciários dos IAP's, pois cada categoria profissional estabelecia livremente seu percentual de contribuição. Em virtude disso, certas categorias demonstraram discordância com a criação do INPS, pois este novo instituto unificava o sistema previdenciário e equiparava todos os Institutos de Aposentadoria e Pensão, o que criava isonomia entre os segurados do setor privado. (Batich, 2004, p. 35)

Desta forma, vale mencionar que na época dos IAP's as categorias profissionais com

maior poder aquisitivo (de maneira geral) se organizavam com melhores contribuições, o que ensejava em melhores benefícios. Também é importante ressaltar que mesmo que a unificação imposta pelo INPS tenha sido benéfica, ela ocorreu em um contexto em que o país vivia sob um regime autoritário, o que ia de encontro ao interesse da ditadura militar de manter maior controle sobre a sociedade e sobre a arrecadação financeira dos institutos previdenciários (Batich, 2004, p. 35).

Por meio da Lei 6.439 de 1977 o INPS passou a integrar o SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, sistema criado pelo governo para unificar a previdência, a assistência médica e a assistência social. Englobando diferentes entidades, o SINPAS antecedeu o sistema de seguridade social atual que se mantém desde a Constituição Federal de 1988 (Kertzman, 2019, p. 53).

Nesta perspectiva, a Constituição da República de 1988 estabeleceu o sistema de solidariedade entre a Previdência, a Saúde e a Assistência Social, previsto no artigo 194 (Tavares, 2010, p. 832 e 849). Vale mencionar que com a Lei 8212/91 prevendo o custeio da Seguridade Social (da saúde, assistência e da previdência social), e a Lei 8213/91 elencando os benefícios previdenciários, surgiu assim uma nova etapa da proteção social brasileira.

Dentre as principais novidades se encontraram a equiparação do trabalhador rural ao trabalhador urbano, a ampliação da licença-maternidade para 120 dias e a adoção de regime jurídico único para os servidores públicos da Administração Direta (Castro; Lazzari, 2018, p. 43).

Assim, como bem elucida Tavares (2010, p. 833 e 849), com o surgimento do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 1990, a proteção previdenciária do ponto de vista constitucional passou a ser estruturada e ter como princípios (entre outros) a universalidade da cobertura, a seletividade da prestação, a equidade no custeio e diversidade da base de financiamento, por exemplo. Porém, o arcabouço normativo previdenciário embora seja de grande complexidade e de imprescindível impacto social, desde a sua fundação precisa lidar com problemas na sua aplicação.

Considerando isso, o próximo capítulo irá abordar o desenvolvimento da previdência social brasileira que nas últimas décadas vem sendo alvo de modificações legislativas, emendas constitucionais e duras críticas quando a sua sustentação financeira.

3 A PREVIDÊNCIA SOCIAL DIANTE DA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

O direito previdenciário no Brasil passou pela sua última grande reforma no ano de 2019, que resultou na Emenda Constitucional 103/2019 e que estabeleceu regras mais rígidas para a concessão de novos benefícios.

Dentre os principais problemas enfrentados pela previdência nas últimas décadas estão os relacionados a idade mínima para aposentadoria, em decorrência do envelhecimento da população, e o tempo de contribuição dos segurados, tendo em vista as mudanças estruturais do mundo do trabalho, com maior informalidade (Lazzari; Castro, 2018, p. 1058). Considerando esses fatores que diferentes reformas previdenciárias ocorreram no Brasil, como por exemplo, a Emenda 103/2019

Atualmente a redação do artigo 201 da Constituição (que versa sobre os benefícios previdenciários) se encontra na seguinte forma:

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

I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes,

Vale mencionar que ao longo dos anos, desde a promulgação do texto constitucional de 1988, diversas transformações ocorreram no sistema previdenciário brasileiro. Trata-se de uma tendência flexibilizadora que se sustenta na premissa liberal da economia em que os gastos com políticas sociais seriam insustentáveis para o equilíbrio das contas públicas, com destaque para o apoio deste pensamento por instituições financeiras, principalmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI. (Lanzara; Silva, 2013, p. 5)

Dentre os motivos relacionados ao crescimento da flexibilização está a necessidade de adequar o sistema previdenciário a uma sociedade com maior expectativa de vida e com o avanço tecnológico. Sobre essa conjuntura, Praun (2019, p. 202) faz a seguinte reflexão:

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, muito se falou sobre a possibilidade efetiva de uma sociedade do tempo livre e suas potencialidades. Conforme essa perspectiva, tanto a degradação presente no interior das fábricas do século XIX com a embrutecedora separação entre o pensar e o executar, marcantes na “era fordista”, estariam, a partir das últimas décadas do século XX, fadadas ao fim. Uma inversão estaria em curso. Ela traria o progressivo controle humano sobre o processo de trabalho.

Desta forma, embora os avanços tecnológicos das últimas décadas tenham trazido ganhos para a sociedade como um todo, tal tese não se confirmou. Diante disso, o processo produtivo não impediu o adoecimento nas relações de trabalho, sendo na verdade um caminho inverso ao de uma sociedade do tempo livre. O desgaste na vida laboral que causa adoecimento entre os indivíduos segue ocorrendo diariamente, fator bastante preponderante na baixa qualidade de vida de muitas pessoas em todo mundo.

Sobre isso, ressalta-se que os dados fornecidos pelo Ministério da Previdência Social em 2024 traziam 288 mil casos de afastamento do trabalho pelo transtorno de saúde mental conhecido como “burnout”. Os índices elevados de “burnout” também são ressaltados pela ANAMATRA - Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, tendo em vista que o número de processos trabalhistas que versam sobre este tema quintuplicou em quatro anos. (IPUSP, 2024; ANAMATRA, 2026)

Nesta conjuntura, ao mesmo tempo em que a sociedade mudou o seu ritmo diante da vida e do trabalho, ela também envelheceu demograficamente. Trata-se de uma problemática que não era vivida nos anos de surgimento da previdência social, mas que hoje se faz presente em muitas nações no mundo e também no nosso país.

Conforme dados divulgados pelo IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a expectativa de vida que em 1960 era de 54 anos de idade passou para 76 anos de idade em 2020. A mudança demográfica ocorrida na sociedade brasileira indica um maior tempo de vida da população idosa, fato que impacta o custeio previdenciário (Guimarães; Pestana; Pinto, 2025, p. 832).

O Brasil acabou passando por inúmeras modificações no seu sistema de previdência social, como a Emenda Constitucional 20 de 1998 no Governo Fernando Henrique Cardoso, as EC's 41 e 47 no primeiro governo Lula e a Emenda Constitucional 88 no governo de Dilma Rousseff, por exemplo. Trata-se de uma tendência corriqueira no plano internacional, considerando o fato de que muitas nações não conseguem cumprir com as suas obrigações previdenciárias, tendo em vista a falta de recursos financeiros, aumento etário da sociedade, informalidade no mercado de trabalho, dentre outros motivos.

Com relação a este fato, Hamburgo (2022, p. 57) afirma que desde a promulgação da Constituição de 1988 o sistema previdenciário brasileiro passou por ao menos seis reformas, com diferentes enfoques embora nenhuma com “a preocupação de visualizar os direitos sociais como acionáveis e exigíveis”. Logo, ao observar as mudanças legislativas, fica nítida a maior preocupação com os problemas da previdência social, sem o mesmo cuidado com o que ela oferece de positivo para a sociedade.

Sobre isso, vale mencionar que a Emenda Constitucional 103 de 2019 teve como antecedente a atuação do governo de Michel Temer, de 2016 ao seu término em janeiro de 2019, culminando com a sucessão da pauta pelo governo seguinte, chefiado pelo governo Bolsonaro, por meio do Ministro Paulo Guedes. No primeiro ano do novo governo, em 2019, a imprensa brasileira discutia amplamente o tema, sendo destaque de 120 editoriais do jornal “Folha de São Paulo” e 139 do jornal “O Estado de São Paulo”, o que denota a sua importância enquanto pauta pública (Silva; Mantovan; Branco; Penteado, 2023, p. 6).

A atuação de dois dos principais jornais do país objetivou tratar o assunto como primordial, sendo a flexibilização da previdência algo de máxima urgência. Para isso, dentre as palavras mais utilizadas nesses veículos se encontraram: “crescimento econômico” do país, “eliminação do déficit fiscal” e fim de “aposentadorias precoces”. Tendo esses termos como argumentos, os dois periódicos acabavam muitas vezes criticando a falta de habilidade do Poder Executivo em encaminhar a reforma, além de elogiar o papel do Congresso no andamento da tramitação. (Silva; Mantovan; Branco; Penteado, 2023, p. 7-13)

Tal apoio se percebe no pouco caso que os meios de comunicação deram ao dissenso, isto é, ao analisar a situação pelos dois lados. Outro fato conhecido naquele período foi a divulgação do Intercept Brasil sobre a busca do governo Temer (ainda em 2017) em “comprar apoio” dos veículos de comunicação em relação a reforma, tornando-a palatável para a população e desejada pela sociedade:

A estratégia do Palácio do Planalto para afastar as resistências à reforma é fazer com que locutores e apresentadores populares, principalmente no Nordeste, expliquem as mudanças sob um ponto de vista positivo. Os veículos de comunicação que aderirem à campanha terão direito à publicidade federal. (INTERCEPT BRASIL, 2017)

Muito foi divulgada a fala do Ministro Paulo Guedes sobre a economia de R\$1 trilhão de reais com o enxugamento da previdência social, como por exemplo, em matéria do jornal “O Globo”, onde Guedes também afirmou haver lobby de categorias de servidores públicos contra a reforma. Segundo o ministro da Economia, setores privilegiados da sociedade brasileira estariam atrapalhando a reforma da previdência apenas em defesa dos seus próprios interesses, e consequentemente, prejudicando setores mais vulneráveis da população. (O GLOBO, 2019)

O que pouco se discutiu na grande mídia foi o fato de que o Brasil, país historicamente desigual, nunca chegou a um estágio civilizatório de proteção social como o dos países desenvolvidos. Por isso, restringir o acesso aos benefícios previdenciários vai na contramão tanto da efetivação de um Estado de Bem-Estar Social no nosso país, como também do que a Constituição de 1988 almejou.

Estudo divulgado em 2017 pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP, em conjunto com o DIEESE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos elucidou o problema da reforma da seguinte forma:

A crítica ideológica contra o Estado Social de 1988 negligencia que o crescimento do gasto social é fenômeno global associado ao avanço do processo democrático em sociedades industrializadas; que o gasto social brasileiro não é elevado na comparação internacional; e, sobretudo, que a Constituição Federal de 1988 (CF-88) representa inédita conquista da cidadania social no Brasil, com consequências evidentes, na ampliação do gasto social que foram represados por mais de quinhentos anos. (DIEESE, 2017)

A nota técnica (DIEESE, 2017) ainda recorda que o discurso antecede ao momento atual, pois já na constituinte o então Presidente da República José Sarney afirmou que o texto constitucional do jeito que estava sendo aprovado tornaria o país “ingovernável”. Tal posicionamento de Sarney se referia ao que a administração pública costuma prever de receitas e despesas, o que obviamente vai além da seguridade social, porém, tendo como premissa a ideia de que a seguridade em todo seu conjunto onera demasiadamente o Estado brasileiro.

O posicionamento de Sarney não levou em consideração diferentes receitas da Seguridade Social, tampouco o papel distributivo de renda para a parcela da sociedade que se encontra em idade avançada ou inapta para o mercado de trabalho. Assim, é que em linha próxima da nota realizada pelo DIEESE e pela ANFIP, outros especialistas confrontaram a tese de que a única saída para a previdência brasileira seria a sua flexibilização.

Sobre esse problema, ressalta-se que dentre as vozes contrárias se encontrava a auditora fiscal Maria Lucia Fatorelli (2023, p. 1). Neste sentido, a crença de que existe um “déficit” econômico promovido pelos benefícios do INSS são distorcidos, pois não se considera de forma ampla o conjunto de contribuições sociais que integram a Seguridade Social.

O que Fatorelli (2023, p. 1) enfatiza é que além de desconsiderar algumas importantes contribuições sociais, as publicações oficiais divulgadas pelo Tesouro Nacional omitiram o fato de que além das contribuições advindas pelos segurados trabalhadores, pelas empresas, pelos consumidores de bens e serviços, o governo também é contribuinte por meio do orçamento geral. Ainda, na sua explanação também ressaltou que entre milhões de pessoas titulares de benefícios previdenciários até a reforma, tanto por meio do RGPS como dos regimes próprios, a maioria recebe valores considerados baixos em aposentadorias, pensões, auxílios-doença e demais benefícios.

Outra questão importante, mas pouco falada pelos grandes veículos de imprensa diz respeito ao fato da previdência social atingir regiões distantes e rurais do país, contribuindo tanto para uma descentralização como para uma melhor distribuição de renda:

Nesse sentido, o pagamento de benefícios previdenciários tem importante papel anticíclico para os municípios brasileiros, deixando ainda mais evidente a relevância da Previdência Social. Em 2018, cerca de 30,3 milhões de pessoas receberam benefícios da Previdência Social, o que abrangeu 14,5% da população. Na área rural, foram beneficiadas 9,5 milhões de pessoas (31,5% do total de beneficiários do país), praticamente 30,0% da população do campo. (DIEESE, 2017)

Considerando isso, é de se refletir que o recebimento de benefícios previdenciários tem papel importante na manutenção econômica de pequenos municípios distantes dos grandes centros urbanos. Do mesmo modo, a proteção previdenciária possibilita uma vida digna e um amparo à velhice, contribuindo inclusive para o sustento de muitas famílias.

Também é importante ressaltar os problemas crônicos do mercado de trabalho, como o alto índice de informalidade, o desemprego estrutural e a alta rotatividade. Tendo como consequência a exclusão do projeto de aposentadoria para boa parte da população, Almeida (2019, p. 66) abordou perspectivas pouco alentadoras para os segurados de baixa renda conseguirem se aposentar (com estimativa de diminuição de 60% do número de aposentadoria, ou em melhor hipótese, na tentativa de os segurados assegurarem a aposentadoria por idade, obtendo ganhos menores).

A autora ressalta que o aumento da contribuição em 5 anos traz essa problemática à tona, considerando a baixa capacidade contributiva dos segurados do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, sendo em média geral de 9,1 contribuições mensais e de 6 contribuições mensais para um quarto de todos os segurados. Ou seja, se a maioria dos segurados não consegue contribuir doze vezes ao ano, o aumento do período contributivo pode ser muito nocivo ao longo do tempo, piorando em casos de crises econômicas e com aumento do desemprego. (Almeida, 2019, p. 66)

Nesta perspectiva também não se pode deixar de se ressaltar o fato de que os obstáculos a uma aposentadoria por contribuição podem contribuir com o aumento de adoecimentos e situações de invalidez temporária ou permanente. Vale lembrar que o Brasil ocupa a quarta posição mundial no ranking de acidentes de trabalho, conforme dados divulgados pelo Ministério Público do Trabalho - MPT em parceria com a Organização Internacional do Trabalho – OIT. (Ritzel; Busnello, 2022, p. 10)

A análise divulgada pela OIT e MPT informa uma média entre o número de acidentes e o número de habitantes de cada nação. Com base nesta estatística o Brasil se encontra atrás apenas da China, da Índia e da Indonésia, com trabalhadores do transporte rodoviário liderando o número de casos de acidentes de trabalho e do setor dos trabalhadores da saúde com maior incidência de doenças ocupacionais (Ritzel; Busnello, 2022, p. 10).

Deste modo, é inegável que a proteção social decorrente dos serviços e benefícios previdenciários atenua problemas estruturais da sociedade. Também é importante salientar que em momentos de calamidade pública (como a pandemia do Coronavírus iniciada em março de 2020 no Brasil) a previdência social (ao lado da assistência social e da saúde pública) desempenhou importante papel na garantia da dignidade humana. Naquele caso, o aumento de requerimentos de seguro desemprego, e principalmente, de auxílios por incapacidade temporária em decorrência da covid-19, marcaram sem dúvida alguma um dos momentos de maior dificuldade e também de maior importância na história previdenciária brasileira (Ritzel, 2020, p. 2).

Tudo isso se soma aos demais fatores que atrapalham o funcionamento do INSS, órgão que historicamente convive com a insegurança jurídica decorrente de inúmeras modificações legislativas ao longo de décadas, com alto índice de litigância, com muitas demandas invocadas tanto em âmbito administrativo como judicialmente (Salvador, 2024).

Dentre os problemas de funcionamento do INSS, o alto número de filas de espera para atendimento é algo que preocupa os segurados e também servidores da autarquia. Do mesmo modo, o aumento da digitalização dos serviços embora venha a trazer maior praticidade, muitas vezes não torna mais dificultosa a vida de aposentados idosos, que não possuem aparelhos adequados, pouca adaptação ao mundo digital, baixa escolaridade e condições financeiras precárias (muitos dependentes da assistencial social). (Doca, 2026; Silva; Souza, 2024).

A própria polêmica recente envolvendo descontos indevidos em benefícios dos segurados em 2025 denota outro desafio para o INSS enquanto instituição. Isto é, a gestão da autarquia previdenciária passou a sofrer duras críticas da opinião pública, tanto da mídia como da sociedade em geral, o que enseja em outro problema do ponto de vista institucional (Giuliani, 2025).

Contudo, é inegável que apesar de todas as dificuldades, o papel da previdência é de inestimável valor para a sociedade brasileira e a sua falta é sentida por aqueles que não possuem cobertura. É nesta perspectiva que, por exemplo, tramita na Câmara de Deputados o PL 12/2024, que dentre outras questões visa conferir proteção previdenciária aos motoristas de aplicativo, que sendo aprovado insere a categoria no artigo 20 da Lei 8212/91, estabelecendo alíquota de contribuição de 7,5% para os trabalhadores e de 20% para as empresas (Salvador, 2024).

Portanto, o que se conclui é que o direito previdenciário de certa forma lida com questões polêmicas, como dificuldade no orçamento, mudanças na expectativa de vida dos segurados e problemas estruturais no mercado de trabalho. Porém, é importante destacar o seu valor acerca de um patamar mínimo civilizatório para muitas pessoas e uma igualitária distribuição de renda.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto neste artigo, conclui-se que a história da previdência social se fez através das necessidades dos trabalhadores e trabalhadoras contra riscos e contingências sócias, isto é, diante dos infortúnios da vida, como a velhice, a invalidez e eventuais adoecimentos do cotidiano. Por tudo isso, se buscou ressaltar as peculiaridades do seu surgimento, tendo em vista as mudanças estruturais do Brasil, institucionalmente e socialmente ao longo do século passado.

A criação da lei Eloy Chaves em 1923 foi um marco histórico que dimensionou a mudança de um país que se urbanizava. Para tanto, a categoria profissional dos ferroviários teve grande papel na sua criação por meio de suas reivindicações salariais e busca por melhores condições de trabalho. Na mesma linha, o papel estatal na criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão na década de 1930 foi determinante na tentativa de equalizar os fundos previdenciários das diferentes categorias profissionais.

Consequentemente a criação do INPS na década de 1960 e do INSS após a promulgação da Constituição de 1988 foram frutos de tentativas de aprimoramento da efetividade da matéria previdenciária. Sobre isso, é indispensável afirmar que com a Carta Magna de 1988 a diretriz de universalização da cobertura possibilitou uma importante conquista cidadã tanto para a população urbana como para a população rural em nosso país.

Contudo, apesar de uma sofisticada e complexa base de financiamento e custeio, a Seguridade Social brasileira (Previdência, Assistência e Saúde) acabou carecendo de efetividade, com sonegações fiscais, insegurança jurídica e com mudanças estruturais no mercado de trabalho nas últimas décadas. Assim, com base em todas as dificuldades do modelo previdenciário brasileiro foi formada a ideia de que a sua redução é e seguirá sendo essencial para o equilíbrio financeiro e para o crescimento do Estado brasileiro. Porém, tal diretriz deixa de lado o papel emancipador que a previdência desempenha para diferentes classes sociais e nas mais remotas regiões do país.

Portanto, após um século do marco formal da previdência social brasileira é perceptível que há grandes dificuldades na sua implementação. Logo, obstáculos à sua concessão inviabilizam que boa parte da população seja amparada pelos seus benefícios, o que impede que o direito previdenciário atenda de maneira plena o seu papel constitucional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Júlia Corrêa de. Considerações sobre o déficit previdenciário. *In*: CÉSAR, Guillermo Rojas de Cerqueira. **O direito previdenciário na visão dos defensores públicos federais**. Belo Horizonte: D'Placito, 2019. p. 55-68.

ANFIP/DIEESE. **Previdência:** reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira - Brasília: 2024. <https://www.dieese.org.br/evento/2017/reformarParaExcluirCompleto.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2026.

ANTUNES, Ricardo. **O que é sindicalismo**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

BATICH, Mariana. **Previdência do trabalhador:** uma trajetória inesperada. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/FW6BPGx3MvRhB4zGD7cnBxD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 19 maio 2026.

BRASIL. **Lei 8212 de 1991**. Dispõe sobre a organização e o custeio da Seguridade Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. **Lei 8213 de 1991**. Dispõe sobre os benefícios da Previdência Social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 18 fev. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 12 de 2024**, altera o artigo 20 da Lei 8212 de 1991. 05/03/2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2419243&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 18 fev. 2026.

CASTRO, Carlos Alberto; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 21 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2018.

DANELLI JUNIOR, César Augusto. O modelo alemão de seguridade social: Evolução histórica a partir de Bismark. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**. v. 2. n. 14. 2013. p. 16485-16520.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: Editora LTr, 2017.

DIEESE. **Nota técnica 209:** previdência rural e reforma. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec209previdenciaAposentadoRural/index.html?page=1>. Acesso em 18. fev. 2026.

DOCA, Geralda. **INSS reduz fila em abril com medidas 'paliativas', e especialistas alertam para judicialização**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2026/05/17/inss-reduz-fila-em-abril-com-medidas-paliativas-e-especialistas-alertam-para-judicializacao.ghtml>. Acesso em 22 maio 2026.

FAGNANI, Eduardo. **Previdência:** O debate desonesto: Subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da Reforma de Bolsonaro. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019. p. 20.

FATORELLI, Maria Lucia. **Até quando vão repetir a mentira do “déficit” da Previdência?** **Artigo de Maria Lucia Fattorelli.** Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/631207-ate-quando-vao-repetir-a-mentira-do-deficit-da-previdencia-maria-lucia-fattorelli>. Acesso em 18 fev. 2026.

GIULIANI, Maria Laura. **Após fraude no INSS, Câmara aprova PL que proíbe descontos automáticos.** Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/apos-fraude-no-inss-camara-aprova-pl-que-proibe-descontos-automaticos>. Acesso em 06.set.2025.

GUIMARÃES, Hugo de Melo; PESTANA, Marcos Farias; PINTO, Emanuel Vieira. Os impactos do envelhecimento populacional na sustentabilidade da previdência social. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciência e Educação.** v. 11. n. 12. 2025.

HAMBURGO, Andreia Lima Cerqueira. 100 Anos de Previdência Social: Passado, Presente e Perspectivas para o Futuro. **Revista de Direito Prática Previdenciária.** n. 31. 2022.

IBRAHIM, Fábio Zambitte; VOSS, Agatha, Accorsi. Aspectos controvertidos do financiamento da Seguridade Social – Parâmetros de Análise Relativos à base de cálculo da contribuição previdenciária e o caso das chamadas Stock Options. *In*: SANTOS, Júlio Edstron Secundino; BORSIO, Marcelo Fernando e at (orgs). **Seguridade Social e 30 anos da Constituição Federal.** São Paulo: Editora LTr, 2019.

INTERCEPT BRASIL. **Governo está comprando apoio editorial à reforma da previdência.** Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2017/04/13/governo-esta-comprando-apoio-editorial-a-reforma-da-previdencia/>. Acesso em 18 fev. 2026.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de Direito Previdenciário.** 17 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. p. 52.

LANZARA, Arnaldo Provasi; SILVA, Bruno Salgado. As reformas previdenciárias no Brasil e a expansão da previdência complementar. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v. 38. n. 111. 2023.

JARDIM, Maria Chaves; MOURA, Paulo José Carvalho. O projeto de capitalização da Previdência Social no governo Bolsonaro: o mercado como estratégia de aposentadoria. **Revista Sociedade e Estado,** v. 38, n. 1, 2023.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A Seguridade Social na Constituição Federal.** 2 ed. São Paulo: LTr, 1992, p. 99.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Tomo I – História da Previdência Social Brasileira. *In*: MARTINEZ, Wladimir Novaes; BALERA, Wagner; MARTINS, Ives Grandra da Silva. **História, custeio e constitucionalidade da previdência social.** São Paulo: Editora LTr, 2015.

NATUSCHI, Igor. **24 de janeiro de 1923: é publicada a Lei Eloy Chaves, marco no desenvolvimento da Previdência Social no Brasil**. Disponível em: <https://www.dmttemdebate.com.br/24-de-janeiro-de-1923-e-publicada-a-lei-eloy-chaves-marco-no-desenvolvimento-da-previdencia-social-no-brasil/>. Acesso em 18 fev. 2026.

O GLOBO. **Lobby contra a reforma da previdência está em Brasília, diz Paulo Guedes**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/lobby-contra-reforma-da-previdencia-esta-em-brasilia-diz-paulo-guedes-23684740>. Acesso em: 06.set.2025.

PONT, Juarez Varallo. **Getúlio Vargas e a construção do Estado-Nação**: De aprendiz de caudilho a estadista. Curitiba: Editoa CRV, 2023.

PRAUN, Luci. Trabalho, adoecimento e descartabilidade humana. In: ANTUNES, Ricardo. **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil IV**: trabalho digital, autogestão e expropriação da vida. São Paulo: Boitempo, 2019, p. 181-203, p. 202.

RITZEL, Guilherme Sebalhos. COVID-19 como doença ocupacional: uma análise sobre as diferentes posições adotadas entre o poder executivo e o judiciário na pandemia do coronavírus. **Disciplinarum Scientia - Sociais Aplicadas**, v. 16, n. 2, p. 1-14, 2020. p. 2.

RITZEL, Guilherme Sebalhos; BUSNELLO, Ronaldo. O teletrabalho e a regulação de jornada: Uma abordagem sobre o direito à saúde do trabalhador. In: **Anais do 6º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade da UFSM**. 2022. p. 1-15.

SALVADOR, Sérgio Henrique. **Qual é o projeto de futuro da proteção previdenciária no Brasil?** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jan-28/qual-e-o-projeto-de-futuro-da-protecao-previdenciaria-brasileira/>. Acesso em 18 fev. 2026.

SILVA, Maria Lucia Lopes da; SOUZA, Murilo Oliveira. Complexidades do INSS-digital na pandemia: restrições de direitos e denúncias sindicais. **Revista Katálisys**. v. 27. 2024.

SILVA; Sidney; MANTOVAN, Ariane; BRANCO, Pedro Mendonça Castelo; PENTEADO, Claudio Luis de Camargo. **A mídia paulista e a reforma da previdência no governo Bolsonaro**. Revista Ciências Humanas. v. 16. n. 34. 2023.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

Histórico

Recebido em: 03 out. 2025. Aprovado em: 22 abr. 2026. Publicado em: 27 jul. 2026.

[O Processo na efetivação dos direitos fundamentais sociais]

**A EVOLUÇÃO DO DIREITO PROCESSUAL CIVIL E SUA RELAÇÃO
COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA: UM DIÁLOGO COM
MAURO CAPPELLETTI**

Nilson Gonçalves do Carmo¹

Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos²

Resumo

O artigo examina a contribuição de Mauro Cappelletti para a compreensão da tutela coletiva no Brasil, tomando como eixo sua crítica ao modelo liberal-individualista do processo civil. Busca-se verificar em que medida essa formulação ajuda a interpretar a reestruturação da tutela jurisdicional promovida pela Constituição Federal de 1988 e desenvolvida pela Lei da Ação Civil Pública e pelo Código de Defesa do Consumidor. A pesquisa é qualitativa, de caráter teórico-bibliográfico, e articula a obra de Cappelletti com contribuições da doutrina processual brasileira sobre tutela coletiva, acesso à justiça e constitucionalização do processo. Sustenta-se que o ordenamento brasileiro incorporou a superação do paradigma estritamente individualista, ampliando a legitimidade processual e reconhecendo instrumentos voltados à defesa de interesses transindividuais. Ao mesmo tempo, demonstra-se que a consolidação normativa da tutela coletiva não eliminou dificuldades ligadas à efetividade das decisões, à representatividade adequada e aos limites institucionais de sua concretização. Conclui-se que a teoria de Cappelletti permanece útil para compreender a formação da tutela coletiva no Brasil, mas sua recepção exige leitura crítica, atenta à distância entre desenho normativo e realização prática dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Tutela coletiva. Processo civil. Mauro Cappelletti; Constituição Federal de 1988. Acesso à justiça.

¹ Advogado. Mestrando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Especialista em Administração pela PUC-SP e em Pensamento Político Contemporâneo pelo Centro Universitário Assunção (UniFAI). Desenvolve pesquisa nas áreas de Filosofia do Direito, Biodireito, direitos fundamentais, responsabilidade jurídica e sistemas algorítmicos. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9600421228526283>.

² Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Livre-Docente em Direito Penal pela Universidade de São Paulo (USP), Doutora em Filosofia do Direito pela PUC-SP, Mestre em Filosofia pela PUC-SP e Pós-Doutora em Psicologia Clínica pela PUC-SP. Membro de comissões de bioética. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/0576020680507185>.

THE EVOLUTION OF CIVIL PROCEDURE AND THE BRAZILIAN FEDERAL CONSTITUTION: A DIALOGUE WITH MAURO CAPPELLETTI

Abstract

This article examines Mauro Cappelletti's contribution to the understanding of collective protection in Brazil, focusing on his critique of the liberal-individualist model of civil procedure. It assesses to what extent this framework helps explain the restructuring of judicial protection brought about by the 1988 Federal Constitution and further developed by the Public Civil Action Act and the Consumer Protection Code. The study adopts a qualitative, theoretical-bibliographic approach and articulates Cappelletti's work with Brazilian procedural scholarship on collective litigation, access to justice, and the constitutionalization of procedure. It argues that Brazilian law incorporated the overcoming of a strictly individualistic paradigm by broadening procedural standing and recognizing mechanisms aimed at protecting transindividual interests. At the same time, it shows that the normative consolidation of collective protection has not eliminated difficulties related to the effectiveness of judicial decisions, adequate representation, and institutional limits of enforcement. It concludes that Cappelletti's theory remains a relevant interpretive key to understanding the formation of collective protection in Brazil, although its reception requires a critical reading attentive to the gap between normative design and the practical realization of fundamental rights.

Keywords: Collective protection. Civil procedure. Mauro Cappelletti; 1988 Federal Constitution. Access to justice.

1 INTRODUÇÃO

A crise do processo civil tradicional não decorre apenas do aumento quantitativo dos litígios, mas da inadequação de um modelo concebido para conflitos individuais diante de lesões que atingem grupos, categorias e coletividades inteiras. Em sociedades marcadas por relações massificadas de produção, consumo e circulação de bens, a lógica estritamente individual da tutela jurisdicional revela limites evidentes.

É nesse cenário que o pensamento de Mauro Cappelletti permanece relevante. Ao criticar o paradigma liberal-individualista do processo civil, o autor desloca a discussão para a legitimidade, o acesso à justiça e a função da jurisdição em contextos sociais mais complexos. Seu texto de 1977 oferece categorias teóricas que ajudam a compreender a passagem de um processo centrado em posições subjetivas isoladas para outro mais aberto à tutela de interesses transindividuais.

No Brasil, a questão ganha densidade a partir da Constituição Federal de 1988. Ao lado da ampliação do catálogo de direitos fundamentais, o texto constitucional fortaleceu mecanismos de proteção de interesses coletivos e abriu espaço para leitura do processo comprometida não apenas com a defesa de posições individuais, mas também com a tutela de bens jurídicos de dimensão coletiva. Nesse ambiente, a Constituição, a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor compõem quadro normativo que não pode ser compreendido sem atenção à crise do modelo processual anterior.

O artigo parte, assim, da seguinte questão: em que medida a crítica formulada

por Cappelletti ao processo civil liberal-individualista contribui para compreender a estruturação da tutela coletiva no Brasil, especialmente à luz da Constituição de 1988 e da legislação infraconstitucional que lhe deu concretude? Sustenta-se que a reflexão do autor fornece chave importante para interpretar a ampliação da legitimidade, a valorização do acesso à justiça e a formação de instrumentos voltados à defesa de interesses transindividuais. Ao mesmo tempo, essa aproximação não dispensa exame crítico, sobretudo quando confrontada com os limites de efetividade ainda presentes no cenário brasileiro.

Para o desenvolvimento da análise, o artigo foi organizado em quatro eixos. No primeiro, examina-se a crítica de Cappelletti ao modelo liberal-individualista do processo civil. No segundo, analisa-se a Constituição de 1988 como marco de reestruturação da tutela coletiva no Brasil. No terceiro, investigam-se a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor como instrumentos de consolidação normativa desse processo. Por fim, discutem-se alguns limites e desafios da tutela coletiva no contexto brasileiro.

2 MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa desenvolvida neste artigo possui natureza qualitativa e caráter teórico-bibliográfico. O estudo parte da análise da obra de Mauro Cappelletti, especialmente de sua crítica ao modelo liberal-individualista do processo civil, em diálogo com a Constituição Federal de 1988, com a Lei nº 7.347/1985 e com a Lei nº 8.078/1990. O recorte bibliográfico foi complementado por contribuições da doutrina processual brasileira voltadas à tutela coletiva, ao acesso à justiça e à constitucionalização do processo, com destaque para Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe, Rodolfo de Camargo Mancuso, José Carlos Barbosa Moreira e Luiz Guilherme Marinoni.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho não pretende reconstruir exhaustivamente a história do processo coletivo no Brasil, mas examinar, a partir de um recorte específico, em que medida as categorias teóricas formuladas por Cappelletti contribuem para compreender a estruturação da tutela coletiva no ordenamento brasileiro. Para tanto, foram adotados três movimentos analíticos: a identificação da crítica cappellettiana ao processo liberal-individualista; o exame da recepção constitucional dessa problemática no Brasil; e a avaliação de sua concretização normativa e de seus limites práticos no sistema de tutela coletiva.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Mauro Cappelletti e a crise do processo civil liberal-individualista

Os resultados da análise bibliográfica mostram que a crítica de Mauro Cappelletti ao processo civil liberal-individualista constitui importante ponto de partida para compreender a formação da tutela coletiva contemporânea. O ponto de partida de Cappelletti (1977) é a percepção de que o processo civil clássico foi moldado para uma sociedade e para um tipo de conflito hoje insuficientes como parâmetro exclusivo. Sua matriz liberal vinculava legitimidade à titularidade subjetiva direta e compreendia a jurisdição como instrumento de composição

de controvérsias entre indivíduos formalmente iguais, titulares de interesses patrimoniais delimitados. Esse desenho se mostra inadequado quando a lesão atinge uma multiplicidade de pessoas, muitas vezes dispersas ou incapazes de buscar tutela isoladamente.

A crítica do autor não se limita à ineficiência prática do modelo. O problema é mais profundo: quando o acesso à jurisdição depende rigidamente da demonstração de interesse próprio, direto e individualmente lesado, o sistema tende a excluir justamente os interesses que melhor exprimem a sociedade contemporânea. Danos ao meio ambiente, à saúde pública, às relações de consumo e a outros bens coletivos desafiam a lógica bilateral clássica porque não se deixam repartir sem perda de sentido.

Por isso, Cappelletti (1977) propõe deslocamento de perspectiva. O processo deixa de ser visto apenas como via de tutela de pretensões individuais e passa a ser compreendido como instrumento apto a responder a lesões que incidem sobre grupos, categorias e coletividades. A exigência de que cada atingido litigue isoladamente revela-se, em muitos casos, ineficaz: há situações em que o dano individual é economicamente pequeno, e outras em que faltam informação, recursos ou capacidade real de acionar o Judiciário.

Nesse contexto, ganha relevo a emergência dos interesses coletivos como problema processual. A tutela jurisdicional precisa reconhecer que certos bens jurídicos não podem continuar aprisionados a uma concepção exclusivamente privatista do conflito. Daí decorre a necessidade de repensar a legitimidade, abrindo espaço para sujeitos que não agem apenas em defesa de interesse próprio, mas em nome de interesse compartilhado, socialmente relevante e juridicamente reconhecível.

A chamada parte ideológica exprime justamente essa mudança. Associações, entidades representativas e outros corpos intermediários passam a ocupar lugar relevante no processo porque permitem dar voz jurídica a interesses que não se confundem com o patrimônio de um único indivíduo. A ampliação da legitimidade, nesse ponto, é condição para tornar efetiva a proteção de interesses transindividuais.

A crítica de Cappelletti também atinge a dicotomia rígida entre público e privado. Entre o interesse individual e o interesse público estatal, abre-se campo intermediário povoado por interesses coletivos e difusos, cuja tutela não pode ser monopolizada nem pelo indivíduo isolado nem exclusivamente pelo Estado. O processo civil incorpora, assim, dimensão pública mais intensa, sem se confundir integralmente com a atuação estatal em sentido estrito.

A transformação alcança ainda o próprio garantismo. Cappelletti não abandona as garantias processuais clássicas, mas sustenta que o garantismo tradicional, moldado para proteger posições individuais, torna-se incompleto diante de lesões de natureza coletiva. O problema não é suprimir garantias, e sim redimensionar sua função para que contraditório, legitimidade, coisa julgada e efetividade assumam feições compatíveis com litígios coletivos.

A doutrina processual posterior ajuda a qualificar essa inflexão. Barbosa Moreira (1985) adverte que a tutela dos interesses coletivos não pode ser construída à custa da perda de rigor técnico, enquanto Marinoni (2013) reforça que a crise do processo liberal deve ser lida também à luz de uma ordem constitucional comprometida com tutela jurisdicional adequada. Com isso, a crítica de Cappelletti deixa de aparecer como reflexão isolada e passa a dialogar com leitura mais ampla da transformação do processo civil.

3.2 A Constituição Federal de 1988 e a estruturação da tutela coletiva no Brasil

A Constituição Federal de 1988 representa marco decisivo na reorganização do direito brasileiro, não apenas pela densidade de seu catálogo de direitos fundamentais, mas também pela forma como reconfigura os instrumentos voltados à sua proteção. No campo processual, a mudança se revela na passagem de um modelo orientado à tutela de posições subjetivas individuais para outro mais aberto à defesa de interesses de dimensão coletiva.

Essa inflexão não decorre de um único dispositivo, mas de um conjunto normativo que revela nova compreensão do acesso à justiça, da legitimidade processual e da função do Judiciário. A Constituição não trata os direitos fundamentais apenas como posições abstratas asseguradas ao indivíduo. Em diversos pontos, reconhece bens jurídicos cuja proteção depende de mecanismos coletivos de tutela, seja porque a titularidade é compartilhada, seja porque a violação se projeta sobre grupos indeterminados ou sobre a coletividade em sentido amplo.

O acesso à justiça, nesse contexto, assume papel central. Já não basta garantir abertura formal das portas da jurisdição se a estrutura processual continua incapaz de responder adequadamente a lesões que afetam coletividades inteiras. A vedação constitucional de exclusão da apreciação judicial ganha alcance mais profundo quando lida em conjunto com a proteção do meio ambiente, da saúde, do consumidor e de outros bens de dimensão transindividual.

A abertura constitucional repercute diretamente sobre a legitimidade processual. Se a tutela de determinados bens jurídicos não pode depender exclusivamente da iniciativa do indivíduo isolado, torna-se inevitável reconhecer espaço mais amplo para a atuação de sujeitos coletivos e de instituições dotadas de função pública. O fortalecimento do Ministério Público e a legitimação das associações revelam, nesse ponto, a superação da lógica estritamente liberal do processo civil.

A doutrina brasileira da tutela coletiva desenvolveu esse movimento com particular densidade. Grinover et al. (2004) e Watanabe (2019), entre outros, mostraram que a Constituição de 1988 não apenas ampliou direitos materialmente protegidos, mas exigiu reconfiguração dos instrumentos processuais voltados à sua defesa. A abertura à atuação de legitimados coletivos, portanto, não é mera técnica de facilitação do acesso ao Judiciário, mas expressão de um modelo constitucional que reconhece a insuficiência da tutela atomizada.

Ao mesmo tempo, a Constituição impede leitura simplista dessa ampliação. A abertura à tutela coletiva não significa supressão das garantias processuais nem autorização para uma jurisdição indiferente ao contraditório e à legalidade. O que se observa é a necessidade de compatibilizar duas exigências: oferecer instrumentos aptos a proteger direitos cuja violação não se resolve na escala individual e preservar a racionalidade processual que legitima a atuação jurisdicional.

Nessa perspectiva, a constitucionalização do processo assume papel decisivo. Marinoni (2013) chama atenção para a impossibilidade de pensar a jurisdição como técnica neutra ou indiferente aos direitos fundamentais, enquanto Watanabe (2019) aproxima o acesso à justiça da ideia de ordem jurídica justa. A partir daí, o processo coletivo deixa

de ser visto como apêndice eventual do sistema e passa a ser compreendido como desdobramento coerente de uma Constituição que reconhece a centralidade de bens jurídicos cuja proteção exige instrumentos mais amplos de tutela.

3.3 A lei da ação civil pública, o código de defesa do consumidor e a consolidação da tutela coletiva

Se a Constituição de 1988 abriu o horizonte normativo para uma tutela mais ampla de interesses transindividuais, foi no plano infraconstitucional que essa abertura ganhou maior precisão técnica e operativa. A Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor ocupam, nesse processo, posição central, pois oferecem instrumentos mais definidos de legitimação, classificação dos interesses tuteláveis, extensão subjetiva dos efeitos da decisão e disciplina procedimental.

A Lei nº 7.347/1985 possui importância que não se esgota em seu pioneirismo. Embora anterior à Constituição, sua recepção e seu desenvolvimento posterior revelam forte compatibilidade com a nova ordem constitucional. Ao prever ação voltada à reparação de danos ao meio ambiente, ao consumidor e a outros bens de relevante interesse social, a lei já antecipava a percepção de que determinados bens jurídicos não poderiam continuar dependentes exclusivamente das formas clássicas de tutela individual.

Seu ponto mais significativo está na reorganização da legitimidade ativa. Ao atribuir legitimidade ao Ministério Público, à Defensoria Pública, aos entes federativos e às associações que preencham os requisitos legais, a lei rompe com a dependência da iniciativa atomizada dos lesados. A defesa jurisdicional de interesses transindividuais passa a ser viabilizada por sujeitos processuais institucionalmente ou socialmente capacitados a agir em nome de interesses mais amplos.

O Código de Defesa do Consumidor aprofunda essa racionalidade e lhe confere maior sistematicidade. Sua contribuição não se restringe à proteção material do consumidor, pois o CDC também organiza processualmente a tutela coletiva ao explicitar as categorias de interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. Essa classificação permite identificar diferentes estruturas de lesão e, conseqüentemente, distintas formas de resposta jurisdicional.

A sistematização do sistema coletivo brasileiro também resulta de elaboração doutrinária. Grinover *et al.* (2004) e Watanabe (2019) tiveram papel relevante na formulação e interpretação desse arranjo, demonstrando que a tutela coletiva não se resume à justaposição de instrumentos esparsos. No mesmo sentido, Mancuso (2011) insiste na necessidade de tratamento conceitual rigoroso dos interesses difusos e coletivos, evitando compreensão vaga ou indiferenciada do tema.

Outro aspecto central da consolidação normativa diz respeito aos efeitos da decisão coletiva. Uma das limitações mais evidentes do processo civil clássico está no alcance subjetivo restrito da coisa julgada. O sistema coletivo brasileiro enfrenta esse problema ao admitir, em hipóteses legalmente definidas, eficácia *erga omnes* ou ultra partes das decisões proferidas em ações coletivas. A resposta jurisdicional deixa, assim, de operar apenas na escala do litígio singularmente individualizado.

Também aqui a doutrina brasileira desempenhou papel importante. O debate em torno da coisa julgada coletiva, da legitimidade ampliada e da representatividade

adequada mostra que a consolidação da tutela coletiva no Brasil dependeu não apenas da criação de instrumentos normativos, mas de esforço contínuo de reconstrução dogmática. Isso impede que o sistema seja lido como mera ampliação quantitativa do processo individual.

Apesar desse avanço, a consolidação normativa não deve ser lida em chave triunfalista. A existência de legitimação ampliada, classificação técnica dos interesses e instrumentos específicos de tutela não garante, por si só, efetividade plena. Há desafios ligados à condução do processo, à implementação das decisões e à representatividade adequada. Por isso, a análise da legislação precisa ser seguida por reflexão crítica sobre os limites concretos da tutela coletiva no contexto brasileiro.

3.4 Efetividade, limites e desafios da tutela coletiva no contexto brasileiro

A discussão desenvolvida até aqui permite identificar que a consolidação normativa da tutela coletiva no Brasil representou avanço importante na superação do modelo processual estritamente individualista, mas não eliminou tensões relevantes quanto à sua efetividade. A Constituição de 1988, a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor estruturaram um sistema capaz de reconhecer interesses transindividuais, ampliar a legitimidade ativa e admitir decisões com eficácia para além das partes formalmente presentes em juízo. No entanto, a existência desse arcabouço não autoriza leitura linear ou celebratória do tema.

A tutela coletiva não se esgota na criação de instrumentos legais. Sua efetividade depende da capacidade concreta de o sistema de justiça transformar previsão normativa em proteção real de direitos. Em muitos casos, o problema já não está na inexistência de mecanismos processuais adequados em abstrato, mas nas dificuldades de sua utilização eficiente, estável e coerente em contextos marcados por complexidade fática, multiplicidade de interesses envolvidos, resistência institucional e implementação imperfeita das decisões judiciais.

Uma primeira dificuldade diz respeito ao papel do juiz. O processo coletivo exige atuação jurisdicional diversa daquela tradicionalmente associada ao modelo liberal de composição de litígios individuais. Em demandas de dimensão transindividual, o magistrado frequentemente precisa conduzir controvérsias complexas, supervisionar o cumprimento de obrigações continuadas e proferir decisões com impacto para grupos inteiros. Esse protagonismo, embora em certa medida inevitável, não pode ser pensado sem reservas.

A doutrina processual brasileira ajuda a qualificar essa tensão. Marinoni (2013), ao insistir na tutela jurisdicional adequada e na leitura constitucional do processo, afasta tanto a imagem do juiz meramente passivo quanto a de um protagonismo sem parâmetros. Já Barbosa Moreira (1985) recorda que a abertura do processo a novas formas de tutela não autoriza soluções processualmente imprecisas ou juridicamente descontroladas. O desafio, portanto, não está em negar atuação judicial mais intensa, mas em compreender as condições de sua legitimidade.

Outro problema central está na efetividade das decisões coletivas. A simples prolação de decisão favorável em ação coletiva não assegura, por si só, proteção efetiva. Há casos em que a sentença enfrenta dificuldades de implementação, baixa capacidade

de fiscalização, resistência do réu ao cumprimento ou problemas de tradução concreta do comando judicial em providências materialmente eficazes. Em obrigações estruturais, danos difusos ou proteção de grupos vulneráveis, a eficácia da decisão depende muitas vezes de acompanhamento continuado e de capacidade institucional de monitoramento.

A representatividade adequada também permanece como ponto sensível. A ampliação da legitimidade ativa foi um dos maiores avanços da tutela coletiva no Brasil, mas a mera existência de legitimidade legal não resolve, por si só, o problema da condução qualificada do processo coletivo. Há diferença relevante entre poder agir e representar adequadamente. Nesse aspecto, a preocupação de Grinover et al. (2004) e Watanabe (2019) com a qualidade institucional da tutela coletiva continua especialmente útil, pois a legitimação ampliada não basta para garantir defesa efetiva dos interesses transindividuais.

O contraditório assume, igualmente, feições mais complexas no processo coletivo. A ampliação subjetiva da coisa julgada, necessária para conferir utilidade real à tutela coletiva, exige cuidado redobrado com a qualidade da representação, com a publicidade adequada do processo e com a racionalidade da decisão judicial. A tutela coletiva precisa ser ao mesmo tempo inclusiva e controlável, eficaz e juridicamente legítima. Sua efetividade depende da superação da lógica bilateral rígida do processo clássico, mas essa superação não pode ocorrer à custa da erosão das garantias processuais.

No contexto brasileiro, essas dificuldades se agravam por fatores institucionais mais amplos, como sobrecarga do Judiciário, heterogeneidade de tratamento das ações coletivas, assimetria técnica entre os litigantes, morosidade na execução e desigualdade estrutural que marca parte relevante dos conflitos coletivos. Por isso, a experiência brasileira exige cautela metodológica: o sistema coletivo não pode ser medido apenas pela qualidade de sua arquitetura normativa, mas por sua capacidade de produzir tutela efetiva em contextos de resistência institucional e complexidade executiva.

A reflexão de Watanabe (2019) sobre acesso à ordem jurídica justa mostra especial utilidade precisamente porque desloca o problema do simples reconhecimento formal do direito para a produção de tutela jurisdicional adequada. A experiência brasileira revela, assim, quadro mais complexo do que uma narrativa de sucesso ou de fracasso. A tutela coletiva constitui instrumento indispensável à proteção de direitos de dimensão transindividual, mas sua capacidade de realização depende de condições institucionais, procedimentais e hermenêuticas que permanecem em disputa.

4 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida permitiu identificar que a crítica formulada por Mauro Cappelletti ao processo civil liberal-individualista continua a oferecer importante chave de leitura para compreender a formação da tutela coletiva no Brasil. Ao evidenciar a insuficiência de um modelo processual concebido para a proteção de interesses subjetivos individualmente delimitados, o autor antecipa um problema que se tornaria central nas ordens jurídicas contemporâneas: a necessidade de construção de instrumentos jurisdicionais aptos a enfrentar lesões que incidem sobre grupos, categorias e coletividades inteiras.

No caso brasileiro, essa transformação ganhou densidade normativa sobretudo

a partir da Constituição Federal de 1988. A ampliação do catálogo de direitos fundamentais, o fortalecimento institucional do Ministério Público, a legitimação de entidades representativas e a abertura do sistema para a defesa de interesses de dimensão transindividual revelam que a nova ordem constitucional já não comportava leitura estritamente individualista do processo. Nesse cenário, a Lei da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor desempenharam papel decisivo ao conferir maior concretude técnica à tutela coletiva.

O percurso do artigo mostrou, contudo, que a aproximação entre a teoria de Cappelletti e o sistema brasileiro não pode ser lida em chave puramente confirmatória. Se, de um lado, o ordenamento nacional acolheu de forma relevante a crítica ao individualismo processual e consolidou instrumentos próprios de tutela coletiva, de outro, a experiência brasileira revela dificuldades persistentes de efetividade. A amplitude da legitimidade, a eficácia das decisões coletivas, a representatividade adequada e a implementação concreta dos provimentos jurisdicionais continuam a expor tensões importantes entre desenho normativo e realização prática.

Conclui-se, assim, que a contribuição de Mauro Cappelletti permanece relevante não por fornecer resposta acabada aos problemas da tutela coletiva, mas por permitir compreender a crise do modelo que lhe deu origem e a necessidade de sua superação. No ambiente jurídico brasileiro, essa contribuição se mostra especialmente útil para explicar a passagem de um processo civil centrado na defesa atomizada de direitos subjetivos para outro mais aberto à proteção coletiva. Ao mesmo tempo, a experiência nacional evidencia que essa passagem permanece incompleta e tensionada, o que impõe leitura menos triunfalista e mais crítica da tutela coletiva no Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos**. Revista de Processo, São Paulo, n. 39, p. 55-77, jul./set. 1985.

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: 1 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, entre outros. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 1 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 1 abr. 2026.

CAPPELLETTI, Mauro. **Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil**. Revista de Processo, São Paulo, v. 5, p. 128-159, jan./mar. 1977.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos**: conceito e legitimação para agir. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

Histórico

Recebido em: 03 out. 2025. Aprovado em: 22 abr. 2026. Publicado em: 27 jul. 2026.

[O Processo na efetivação dos direitos fundamentais sociais]

AVALIAÇÃO PSICOLÓGICA NA JUSTIÇA DO TRABALHO

Janaina Cintia Alexandre da Silva Delbão¹

Resumo

O presente estudo investiga os principais desafios da avaliação psicológica na detecção dos impactos gerados pelas relações laborais sobre a saúde mental do trabalhador, sob o panorama de mais de seis décadas de regulamentação da profissão no Brasil e da consolidação da psicologia jurídica como especialidade desde o ano 2000. Ambientada no cenário das metamorfoses do trabalho, do regime remoto e dos reflexos prolongados da pandemia da COVID-19, a problemática central reside na dificuldade de estabelecer o nexos causal entre o sofrimento psíquico e as dinâmicas de poder institucional. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa bibliográfica de natureza analítico-crítica, fundamentada teoricamente na articulação da análise biopsicossocial e da interseccionalidade, sob a égide dos Protocolos para Julgamento com Perspectiva de Gênero e Raça do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O estudo evidencia que a atuação na Justiça do Trabalho deve demonstrar sensibilidade técnica frente à diluição das fronteiras entre a vida pessoal e profissional, mapeando as formas sutis de violência organizacional e o anonimato do assédio virtual. Para tanto, a práxis pericial precisa superar a neutralidade ilusória por meio de uma escuta ética que mitigue vieses e rejeite categoricamente a individualização do sofrimento baseada na cobrança de resiliência do trabalhador. Conclui-se que a adequada determinação do nexos causal afirma a responsabilidade civil e humana das empresas, transformando o laudo pericial em uma potente ferramenta pedagógica capaz de induzir mudanças culturais e promover a saúde coletiva no ambiente corporativo.

Palavras chave: Legal psychology. Psychological assessment. Labor courts. Intersectionality.

PSYCHOLOGICAL EVALUATION IN THE WORKPLACE JUSTICE

Abstract

This study investigates the main challenges of psychological assessment in detecting the impacts of labor relations on workers' mental health, against the backdrop of over six decades of professional regulation in Brazil and the consolidation of Legal Psychology as a specialty since 2000. Framed within the metamorphoses of work, remote regimes, and the prolonged effects of the COVID-19 pandemic, the central problem lies in the difficulty of establishing a causal link between psychological suffering and institutional power dynamics. Methodologically, it constitutes an analytical-critical literature review, theoretically grounded in the articulation of biopsychosocial analysis and intersectionality, under the aegis of the National Council of Justice's (CNJ)

¹ Psicóloga, membra do Grupo Cresex, com atuação Interseccional nas áreas Clínica e Jurídica. Especialista em Violência Doméstica. Atuo com promoção a igualdade de gênero e o fortalecimento de práticas transformadoras em defesa dos direitos das mulheres na sociedade brasileira.

Protocols for Judging with a Gender and Race Perspective. The study demonstrates that practice within the Labor Courts must display technical sensitivity toward the blurring of boundaries between personal and professional life, mapping subtle forms of organizational violence and the anonymity of virtual harassment. To achieve this, forensic praxis must overcome illusory neutrality through an ethical listening that mitigates biases and categorically rejects the individualization of suffering based on the demand for worker resilience. It concludes that the proper determination of the causal link affirms the civil and human responsibility of companies, transforming the expert forensic report into a powerful pedagogical tool capable of inducing cultural changes and promoting collective health within the corporate environment.

Keywords: Legal psychology. Psychological assessment. Labor courts. Intersectionality.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a avaliação psicológica (AP) na Justiça do Trabalho, investigando como a perícia deve articular os rigores ético, técnico e científico para estabelecer o nexos causal entre o adoecimento psíquico e as complexas dinâmicas ocupacionais contemporâneas.

O nexos de causalidade pauta-se estritamente na conduta e no risco gerado, independentemente da consciência do agressor sobre a abusividade de suas práticas. Enquanto a negação opera como mero mecanismo de defesa individual ou institucional, a responsabilidade jurídica e técnica permanece vinculada à negligência organizacional em garantir um ambiente laboral hígido e seguro.

Contextualmente, a psicologia forense, que encontra um marco histórico em 1911 na Bélgica, carrega em suas origens a aplicação internacional de modelos de matriz francesa que visavam instrumentalizar o conhecimento para tentar legitimar, sob o verniz científico, a hierarquização racial e a exclusão de populações imigrantes (Saunier, 2002; Antunes, 2004; Rovinski, 2013).

No início do século XX, a psicologia no Brasil consolidou-se atrelada à psiquiatria forense e educacional de cunho higienista, voltada à ordenação biopolítica social. A área forense nacional, impulsionada por Wacław Radecki em 1930, focou inicialmente na periculosidade criminal (Gould, 2014) e no uso de testes, fortalecendo-se com a regulamentação da profissão em 1962. Somente em 2000, o Conselho Federal de Psicologia (2000) oficializou a especialidade em psicologia jurídica. Hoje, a área auxilia a justiça avaliando e tratando indivíduos em demandas complexas como a inimputabilidade e a avaliação de risco (Saunier, 2002; Antunes, 2004; Rovinski, 2013).

O trabalho é um elemento central para a sobrevivência e a autorrealização humana, funcionando como espaço de criatividade e relações interpessoais (Sadi; Bignotto; LIPP, 2010). No entanto, as pressões da rotina e as relações laborais também podem desencadear estresse e adoecimento profissional. Por isso, a promoção da qualidade de vida no ambiente organizacional torna-se essencial para preservar a saúde do trabalhador, evitando ocorrências traumáticas e beneficiando tanto as instituições quanto os colaboradores (Lacaz, 2000).

Ainda que a prática laboral seja uma atividade milenar e o adoecimento em decorrência desta acompanhar a atuação, é possível perceber que não havia uma

implicação direta da psicologia no sentido de se mensurar e nem se prevenir o dano psicológico nessa esfera, principalmente no país, ao observar que a profissão só foi regulamentada em 1962, o que faz com que essa discussão seja ainda recente pensando no contexto pós pandemia.

Correia (2000); Silva e Medeiros (2012) explicam que é por meio do trabalho que o homem cria e constrói os bens necessários à própria sobrevivência, mas também pode ser causador de sofrimento, alienação e degradação humana. Por isso a importância dessa área da vida, a profissional, onde o sujeito pode vir a se posicionar no mundo, não somente como filho, pai, ou estudante, mas numa nova fase da vida, com um papel de relevância, sendo visto por sua atuação, com respeito e valorização.

As transformações contemporâneas exigem a atualização da psicologia do trabalho para enfrentar riscos emergentes como a hiperconectividade, que impõe um estado de alerta constante e viola o direito à desconexão. Esse controle digital excessivo nas dinâmicas híbridas cronificou o estresse e impactou a saúde global, gerando um aumento de 25% na prevalência de ansiedade e depressão no primeiro ano da pandemia (OMS, 2022). Os efeitos desse trauma ocupacional são estruturais, exigindo a revisão da gestão corporativa e a reestruturação dos sistemas de saúde frente ao esgotamento coletivo.

Diante de relações laborais potencialmente abusivas, torna-se necessário contextualizar a violência como um fenômeno social complexo e um grave problema de saúde pública global. Embora seja um ato ancestral e presente em múltiplos ambientes, o tema passou a ser investigado cientificamente apenas a partir do século XIX, despertando desde então a preocupação de organizações públicas e privadas (Buoro, 1999).

Por muito tempo, com aval das empresas, o uso de comunicação verbal e não verbal violenta foi utilizada para gerar intimidação e respeito dentro do ambiente de trabalho, demonstrando assim, poder e controle, ignorando os danos decorrentes desse tipo de comportamento. Com a promulgação da Constituição de 1988, com foco no social e na igualdade de direitos, as leis trabalhistas foram se consolidando e os direitos sociais sendo cobrados, comportamentos antes aceitos, começaram a ser expostos e retaliados (Brasil, 1988).

De acordo com o Ministério da Saúde (2023), os transtornos mentais relacionados ao trabalho (TMRT) são a terceira maior causa de afastamento do trabalho e dados apontam tendência de crescimento. A subnotificação ainda é uma realidade, o que não traz a realidade do país, devido ao medo e receio da culpabilização individual do sofrimento, gera a invisibilidade do fenômeno, sem que se possa contar com o acolhimento da empresa que gera o adoecimento.

Dentre o perfil dos profissionais denunciados a respeito de assédio moral e sexual, os dados demonstram que os homens são os responsáveis em 60% e 95% respectivamente LinkedIn & Think Eva (2020) e OIT (2022). Esses dados apontam para a realidade acerca da estrutura de poder patriarcal existente na sociedade, hierarquizando os postos e espaços em que se espera que cada gênero deve permanecer.

Aprevenção da violência laboral é um dever compartilhado entre Estado e sociedade, visto que as dinâmicas de poder institucional podem envolver qualquer indivíduo como agressor ou vítima (Cavalcanti, s.d.). Mitigar esse cenário requer vigilância contínua por meio de ações preventivas, corretivas e educativas em todos os níveis hierárquicos,

dependendo do desenvolvimento de uma consciência crítica para reconhecer a violência institucional e interromper condutas abusivas. Nesse contexto, a avaliação psicológica trabalhista adquire papel central ao traduzir o sofrimento psíquico invisibilizado em dados técnicos que subsidiam as decisões judiciais, unindo o rigor metodológico da psicologia às exigências normativas do Direito do Trabalho.

2 DESENVOLVIMENTO

A compreensão das relações laborais baseia-se na percepção, um processo dinâmico e singular influenciado pelo histórico, pelas expectativas e pelo contexto cultural do sujeito (Myers, 2012). O equilíbrio dessa dinâmica determina a qualidade de vida no trabalho, afetando diretamente a saúde, a segurança e a motivação do colaborador (Paschoal; Tamayo, 2004; Sato, 1991). O estresse ocupacional consolida-se quando as exigências ambientais superam os recursos internos do trabalhador e são percebidas subjetivamente como nocivas (Sadi; Bignotto; Lipp, 2010; Paschoal; Tamayo, 2004), podendo evoluir linearmente das fases de alerta e resistência até a exaustão crônica (Rossetti *et al.*, 2008). Caso essa descompensação rompa as defesas do indivíduo e perturbe significativamente seu equilíbrio emocional e sua integração social, configura-se o dano psicológico passível de indenização.

As experiências da perita no Tribunal de Justiça do Trabalho revelam que a judicialização e a avaliação psicológica ocorrem tardiamente, quando o trabalhador já se encontra em estágio crítico de exaustão. Esse atraso decorre de barreiras como o medo de retaliações, o estigma da saúde mental e a naturalização das opressões, exigindo da vítima a mobilização de habilidades críticas e emocionais para identificar abusos sutis e discriminações interseccionais, um processo gradual frequentemente dificultado por manipulações corporativas. Na prática pericial, a comprovação do dano psíquico envolve demonstrar que a frequência e a intensidade dos estressores percebidos no ambiente laboral romperam a capacidade de defesa do sujeito, gerando sofrimento em sua subjetividade.

Contudo, é preciso demarcar que o estresse ocupacional afeta os gêneros de forma distinta, penalizando severamente as mulheres devido à sobrecarga laboral, vulnerabilidades econômicas e à persistência da dupla jornada (Sadi, Bignotto; Lipp, 2010). Diante dessa complexidade, a avaliação pericial e as decisões do Poder Judiciário devem, obrigatoriamente, adotar uma perspectiva interseccional de raça e gênero para visibilizar e mensurar o sofrimento psíquico decorrente de violências estruturais e micro agressões que atingem desproporcionalmente grupos historicamente marginalizados (CNJ, 2021; CNJ, 2024; CFP, 2022b; Collins, Bilge, 2021).

A expressão violência, compreendida como o uso ou ameaça intencional de força física ou psicológica, constitui a origem central dos danos psíquicos no trabalho, gerando lesões, privações e prejuízos ao desenvolvimento (Brasil, 2005). No ambiente laboral, essa dinâmica consolida o dano psicológico, caracterizado pela deterioração das funções mentais do sujeito em razão de uma ação deliberada ou culposa de terceiros. Esse processo resulta em prejuízos morais e materiais, limita as atividades habituais e profissionais do trabalhador e exige um evento desencadeante de forte impacto traumático ou de risco de morte (Cruz; Maciel, 2005).

Manifesta-se pela alteração drástica dos comportamentos anteriores, prejudicando diretamente o sono, a alimentação, a concentração, a autoestima e a autonomia do indivíduo (Cruz; Maciel, 2005). Esse sofrimento desencadeia respostas psicofisiológicas integradas nos sistemas neurológico, imunológico e endócrino, provocando sintomas clínicos como exaustão mental, crises de ansiedade e lapsos de memória (Rossetti *et al.*, 2008). Diante do impacto global do estresse ocupacional, que compromete o trabalhador em sua condição de unidade biopsicossocial indissociável, torna-se imprescindível a atuação técnica do psicólogo jurídico para identificar e avaliar os estressores traumáticos presentes nas relações laborais.

A violência psicológica e o assédio moral praticados por gestores causam danos significativos à saúde mental, como ansiedade, depressão e burnout (Tribunal Superior do Trabalho, Conselho Superior da Justiça do Trabalho, 2019). Diante disso, o psicólogo deve ser capaz de identificar as situações de abuso durante a avaliação, mesmo que o periciado tenha dificuldade em reconhecê-las. Distinguir o estresse operacional tolerável da violência psicológica é essencial, pois confundir esses conceitos invalida o sofrimento da vítima e perpetua a violência, inclusive por parte do próprio perito.

O adoecimento mental deve ser inserido no contexto sócio-histórico contemporâneo, onde a massificação do teletrabalho apagou as fronteiras entre a vida pessoal e profissional, impondo uma sobrecarga cognitiva sem precedentes (Antunes, 2020; Souza *et al.*, 2021). Esse acúmulo constante de tarefas e pressões excessivas atua como um fator biopsicossocial desestruturante, tornando-se um dos principais vetores responsáveis pelo adoecimento físico, mental e social da classe trabalhadora (Antunes, 2020; OMS, 2022; Paschoal; Tamayo, 2004; Sadi; Bignotto; Lipp, 2010).

Para melhor compreender o ambiente onde ocorre o adoecimento mental, torna-se imperativo inseri-lo no contexto sócio-histórico contemporâneo, cuja rotina sofreu transformações profundas que praticamente apagaram as fronteiras entre a vida pessoal e a profissional. A massificação do teletrabalho compulsório no cenário pós-pandemia fundiu, em um mesmo espaço físico, as exigências laborais, os afazeres domésticos e as atividades particulares de forma simultânea, impondo uma exigência adaptativa extrema e uma sobrecarga cognitiva sem precedentes na história recente (Antunes, 2020). Esse acúmulo constante de tarefas e pressões excessivas atua como um grave fator biopsicossocial desestruturante, consolidando-se na atualidade como um dos principais vetores responsáveis pelo adoecimento físico, mental e social da classe trabalhadora (Antunes, 2020; OMS, 2022; Paschoal; Tamayo, 2004; Sadi, Bignotto; Lipp, 2010).

Diante dessas novas configurações, o referencial tradicional da psicologia do trabalho exige uma atualização imediata para mapear os riscos psicossociais emergentes introduzidos pela migração maciça para os ambientes virtuais. Destaca-se, entre os principais agravantes, a hiperconectividade, um fenômeno nocivo que submete o trabalhador a um estado de alerta e disponibilidade constantes, cerceando drasticamente o seu direito à desconexão. Essa intensificação das cobranças e o controle excessivo exercido no meio digital patologizaram as dinâmicas laborais híbridas, resultando na cronificação do estresse e no surgimento de novas manifestações de sofrimento psíquico, cuja gravidade reflete-se nos dados da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2022), que apontam um aumento alarmante de 25% na prevalência global de ansiedade e depressão logo no primeiro ano da pandemia.

Tais estatísticas evidenciam que os efeitos desse trauma ocupacional podem se tornar estruturais e duradouros. O cenário atual demonstra a necessidade urgente não apenas de rever as práticas de gestão corporativa, mas de promover uma reestruturação profunda dos sistemas de saúde, capacitando-os para lidar com as consequências de longo prazo desse esgotamento coletivo.

A avaliação psicológica forense difere da prática clínica por constituir uma imposição legal, posicionando o psicólogo como auxiliar da justiça para subsidiar o magistrado com conhecimento especializado. Diante da ausência de aliança terapêutica e da possibilidade de posturas defensivas ou tentativas de simulação, a práxis exige distanciamento profissional, que não se confunde com indiferença frente ao sofrimento do outro, e a coleta de dados em fontes externas. Nos litígios trabalhistas, essa atuação especializada é indispensável para investigar o dano psíquico e estabelecer o nexo causal, fornecendo elementos científicos que elucidam controvérsias com estrita consciência dos limites inerentes ao processo avaliativo (Brasil, 1940; Rosa, 2003; Silva, 1993).

Devemos ter em consideração que a função do exame pericial não é a de revelar a verdade dos fatos nem a verdadeira história do sujeito, mas sim a sua personalidade, a maneira como esses fatos se inscrevem no seu psiquismo, a maneira como vive e do que desse viver reteve, ou ainda, de que é povoado o seu mundo interno (Silva, 1993).

A realização de uma avaliação psicológica fidedigna e qualificada exige estrita fundamentação na Resolução CFP nº 008/2010 e na Cartilha de Avaliação Psicológica (CFP, 2022a), baseando-se obrigatoriamente na articulação de múltiplas fontes de informação. Esse percurso metodológico, que integra testes validados pelo SATEPSI, entrevistas semiestruturadas, exames documentais e vistorias institucionais, depende da definição de objetivos claros e do refinamento constante de hipóteses maleáveis ao longo do processo. O domínio pleno dessas ferramentas e a cuidadosa integração dos dados são indispensáveis para mitigar riscos de falhas éticas, reconhecer as limitações do estudo e garantir a nitidez dos resultados na comunicação final.

Ao receber uma demanda para assistência técnica ou avaliação pericial (AP) no âmbito laboral, é primordial realizar a leitura integral dos autos para apreender a realidade do avaliado sob sua própria perspectiva, além de examinar detidamente a contraposição e os argumentos da defesa. Reconhecendo as dinâmicas de poder inerentes ao litígio trabalhista, todo o arcabouço documental gerado no andamento do processo deve ser instrumentalizado como uma valiosa fonte de informação, uma vez que explicita as diferentes visões sobre o fenômeno e fundamenta a investigação técnica acerca do suposto dano psicológico.

O psicólogo forense tem o dever de responder às demandas judiciais com estrita fidedignidade, ética e imparcialidade, utilizando técnicas científicas reconhecidas para descrever processos mentais e comportamentais sem emitir juízos de valor (Rosa, 2003). No âmbito laboral, essa atuação exige a escuta qualificada da queixa, a análise dos argumentos e a mensuração de dados para compreender de que forma as dinâmicas organizacionais e as estruturas de poder violam o bem-estar psíquico e a qualidade de vida do sujeito e extrapolam os limites da empresa, delimitando as responsabilidades legais cabíveis pela saúde mental no trabalho (Dal Pizzol, 2009).

O psicólogo perito possui autonomia técnica para estruturar as etapas do processo pericial e escolher as técnicas e instrumentos mais adequados à demanda

apresentada (CFP, 2010). De acordo com o CFP (2010), essa prática pericial pode englobar, de maneira flexível e conforme a especificidade de cada caso, procedimentos como entrevistas, observações, visitas domiciliares ou institucionais, além da aplicação de testes psicológicos e outros métodos oficialmente reconhecidos pela autarquia.

Em caráter complementar, o profissional pode recorrer a fontes de informação subsidiárias para qualificar o resultado e responder de forma abrangente às demandas judiciais. Essas fontes adicionais abrangem técnicas e instrumentos não psicológicos respaldados pela literatura científica, que respeitam o Código de Ética e as garantias legais da profissão, bem como documentos técnicos e relatórios emitidos por equipes multiprofissionais (CFP, 2010).

Documentos formais padronizados como a Classificação Internacional de Doenças (CID) da Organização Mundial da Saúde (OMS) que categoriza e codifica doenças, condições de saúde e causas de morte e o Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais (DSM) que classifica transtornos mentais são fontes seguras e valiosas de utilização e para avaliação de condições de saúde mental que são comumente usadas em AP neste contexto. Contudo, não se deve ter uma ótica individualista e rasa sobre esses fenômenos, mas imersas na visão sócio histórica apresentada e que faça sentido no percurso do avaliado (APA, 2022; OMS, 1993).

Dentre as normas destaca-se a proibição ao psicólogo em emitir documentos sem fundamentação técnico-científica, adulterar resultados, fazer declarações falsas ou comprometer a fidedignidade dos instrumentos psicológicos (CFP, 2022a). O profissional também deve se abster de atuar como perito, avaliador ou parecerista quando seus vínculos pessoais ou profissionais, atuais ou anteriores, puderem afetar a imparcialidade do trabalho, sendo igualmente vedada a exposição de pessoas ou organizações pela divulgação de diagnósticos e procedimentos na mídia (CFP, 2022a).

Como desfecho desse processo técnico, a confecção do Laudo Psicológico deve seguir rigorosamente as diretrizes da Resolução CFP nº 6/2019 e demais normativas vigentes, primando pela objetividade e pela fundamentação científica para responder com precisão aos quesitos formulados pelo magistrado e pelas partes. A excelência e a legitimidade do documento pericial estão diretamente vinculadas ao perfeito alinhamento entre o propósito da demanda judicial, a escolha de estratégias que otimizem a investigação e o suporte teórico que qualifica os métodos utilizados (CFP, 2022a).

Neste ponto é possível perceber que o profissional da psicologia não é um mero aplicador de testes, mas que deve possuir um aparato de características e condições, internas e externas, que o capacite a realizar a atividade planejada, que é a AP.

O arcabouço normativo do Conselho Federal de Psicologia delimita claramente as diretrizes técnicas para a execução de avaliações psicológicas, vedando a atuação de profissionais sem a devida qualificação. Essa regulamentação visa mitigar erros práticos, proteger os examinandos de eventuais danos e consolidar a exigência de competência científica na práxis profissional.

A atuação na psicologia forense exige a articulação entre o compromisso ético dos Direitos Humanos, materializado em uma práxis crítica, antirracista e feminista, e as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), especificamente o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero (CNJ, 2023) e de Raça (CNJ, 2024). Essa convergência se consolida por meio da interseccionalidade, que visa interromper a

perpetuação de violências estruturais no ambiente jurídico. Para que essa diretriz se efetive, a técnica deve ser acompanhada por um manejo humanizado, acolhedor e flexível, capaz de transformar o espaço pericial em um ambiente de escuta seguro e transparente para o sujeito fragilizado.

O Conselho Nacional de Justiça (2023; 2024) normatiza o reconhecimento de que assédio moral, esgotamento profissional e precarização não atingem os corpos de forma equânime. O adoecimento no trabalho é profundamente atravessado por marcadores de raça, classe social e gênero, exigindo do perito uma lente que capte essas assimetrias para não reproduzir violências institucionais em seus laudos.

A avaliação busca elucidar o funcionamento psicológico, reconhecendo a complexidade inerente ao comportamento humano e, conseqüentemente, a impossibilidade de predição absoluta ou determinação da veracidade factual. A perícia psicológica não se propõe a ler mentes ou extrair verdades absolutas, mas sim a compreender a dinâmica psíquica e estabelecer correlações com os fatos, seja no contexto de comportamentos criminosos ou de vivências de vítimas.

Frente disso, é evidente sua limitação diante das respostas dos quesitos e da resolução dos casos, podendo ao final, o profissional não ter todas as respostas esperadas pelas partes.

3 METODOLOGIA

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa bibliográfica de natureza qualitativa e exploratória (Gil, 2019; Minayo, 2014). Para o levantamento teórico, foram selecionadas normativas técnicas, leis e artigos científicos estruturantes das áreas de psicologia jurídica e saúde do trabalhador.

A busca por artigos científicos concentrou-se nas bases de dados SciELO e PePSIC, utilizando os descritores: “Avaliação Psicológica”, “Justiça do Trabalho”, “Estresse Ocupacional” e “Perícia Psicológica”, delimitando o recorte temporal aos últimos cinco anos, priorizando publicações que oferecessem densidade conceitual sobre o tema. Adicionalmente, foram consultadas resoluções recentes do Conselho Federal de Psicologia, em especial a Cartilha de Avaliação Psicológica (CFP, 2022a), e cartilhas informativas do Tribunal Superior do Trabalho (TST).

A análise dos dados pautou-se na leitura flutuante e no fichamento dos textos, etapas que integram a fase de pré-análise documental (Bardin, 2016), seguida por uma categorização temática que permitiu articular os conceitos de estresse ocupacional e dano psíquico com a prática pericial na Justiça do Trabalho. Optou-se por uma abordagem analítico-crítica (Minayo, 2014), buscando não apenas descrever os fenômenos, mas tensioná-los sob a ótica das mudanças recentes no mundo do trabalho.

Diante desse cenário, sobressai a importância de que toda a sociedade se articule para mitigar e erradicar o dano moral e o assédio no ambiente laboral, promovendo benefícios sustentáveis tanto na esfera individual quanto na coletiva.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A inserção da psicologia no campo jurídico brasileiro carrega marcas de um

percurso histórico complexo. Na década de 1930, e mesmo após a regulamentação da profissão em 1962, as práticas psicológicas nesse cenário frequentemente operavam como ferramentas de higienização social, normatização e controle de corpos marginalizados. O foco principal residia na padronização de doenças e na previsibilidade de comportamentos sob uma feição puramente biopolítica. Foi apenas no ano 2000, com a oficialização da especialidade em psicologia jurídica pelo Conselho Federal de Psicologia, que se consolidou a transição para uma ciência direcionada a subsidiar a prestação jurisdicional sob a égide dos Direitos Humanos.

Diante desse legado, o perito contemporâneo que adota uma postura de neutralidade cega corre o risco de replicar anacronismos higienistas. A legítima imparcialidade pericial exige isenção de julgamento moral e rigor técnico, mas não pode ser confundida com indiferença frente às assimetrias de poder, ao racismo e ao machismo estruturais. Enquanto o profissional indiferente perpetua injustiças institucionais ao ignorar tais atravessamentos, o perito eticamente comprometido relata os achados científicos considerando o ecossistema social em que os fenômenos brotam. Portanto, a atuação além do bacharelado exige sólida formação em Direito do Trabalho, Saúde do Trabalhador e Sociologia das Organizações.

O cenário laboral contemporâneo, profundamente impactado pela massificação do teletrabalho e pela hiperconectividade pós-pandemia, aboliu as fronteiras geográficas entre o espaço doméstico e o corporativo. Essa coexistência forçada de exigências profissionais, tempos de locomoção e afazeres domésticos impôs uma sobrecarga cognitiva sem precedentes. Dados da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2022) apontam um aumento alarmante de 25% na prevalência global de ansiedade e depressão logo no primeiro ano da pandemia, evidenciando que o trauma ocupacional adquiriu contornos estruturais.

Essa transição para os ambientes virtuais modificou a fenomenologia da violência organizacional. O assédio e a violência psicológica na era digital tornaram-se fluidos, invisíveis e desprovidos de marcas físicas, ocorrendo em grande parte sob o anonimato das telas. Ademais, os dados epidemiológicos revelam recortes nítidos de gênero, indicando que de 60% a 90% dos agressores no ambiente de trabalho são homens. Esse panorama demonstra que as estruturas patriarcais de poder permanecem ativas na hierarquização dos postos corporativos, penalizando severamente as mulheres devido à persistência da dupla jornada e a uma maior vulnerabilidade econômica.

A invisibilidade do adoecimento psíquico no trabalho é agravada por uma severa subnotificação estatística, alimentada pelo medo de demissões, pelo estigma que cerca a saúde mental e pelo receio da culpabilização individual do sofrimento. Na esfera processual, a defesa patronal frequentemente se apoia na negação sistemática das condutas e na ausência de testemunhas visuais, comum no assédio virtual, para se eximir da culpa. Essa manipulação institucional e o uso de recursos de ocultamento fazem com que a vítima desenvolva processos de sofrimento silencioso e passe a duvidar da própria realidade.

Para romper a barreira da naturalização da violência, o trabalhador precisa mobilizar um conjunto complexo de habilidades cognitivas, emocionais e críticas, estruturadas em cinco dimensões fundamentais. A primeira delas envolve a consciência crítica e o letramento social, caracterizados pela capacidade de compreender que o tratamento

hostil não advém de incompetência individual, mas de dinâmicas estruturais de poder, permitindo nomear práticas como o isolamento e o rigor excessivo como atos ilícitos.

Interligado a isso, o discernimento psicofisiológico confere a habilidade de conectar sinais somáticos, tais como insônia, crises de ansiedade e exaustão, aos estímulos nocivos do ambiente, impedindo a minimização do colapso como um cansaço comum. Soma-se a esse processo a diferenciação cognitiva, que consiste na aptidão para separar cobranças e *feedbacks* profissionais legítimos de ataques deliberados à dignidade pessoal, neutralizando a culpa induzida pelo agressor. Esse fluxo é fortalecido pela ancoragem e validação subjetiva, que assegura uma confiança sustentada na própria memória e na percepção dos fatos, impedindo a fragmentação da identidade frente às tentativas de silenciamento da narrativa oficial da empresa.

Por fim, o rompimento do isolamento e o suporte externo completam essa estrutura por meio do acesso a redes de apoio externas, incluindo psicólogos, sindicatos e advogados, o que permite transformar o sofrimento em uma denúncia formal ou em uma demanda pericial estruturada.

O estabelecimento do nexos causal ou concausal entre o diagnóstico e o ambiente laboral configura o maior desafio da perícia psicológica na Justiça do Trabalho. É premissa fundamental que a avaliação forense difere diametralmente do contexto clínico, uma vez que decorre de uma imposição legal e não de uma busca voluntária. No cenário pericial, o profissional atua como auxiliar da justiça, dispondo de menos tempo e sem garantias de uma aliança terapêutica tradicional. Dada a existência de expectativas jurídicas e financeiras, o processo comumente esbarra em resistências conscientes, posturas defensivas ou tentativas de simulação e dissimulação.

Diante dessas contingências, sobressaem as limitações instrumentais e epistemológicas do processo avaliativo, a começar pela insuficiência de testes isolados, uma vez que os instrumentos tradicionais mensuram características de personalidade ou estados de humor de forma isolada e estática, fotografando o estado atual do sujeito, mas mostrando-se incapazes de reconstruir sozinhos a história do nexos laboral. Além disso, evidencia-se o reducionismo do uso dos manuais diagnósticos, pois, embora a CID-11 e o DSM-5-TR sejam ferramentas valiosas, sua aplicação rígida e descontextualizada adota uma perspectiva individualista e rasa, visto que classificar o sujeito em um código patológico sem analisar a organização do trabalho resulta em um diagnóstico falho.

Por fim, sobressai a impossibilidade de certeza absoluta, dado que a complexidade inerente ao comportamento humano torna cientificamente inviável extrair previsões infalíveis ou atuar como um detector de mentiras; consequentemente, a verdadeira função do exame não é determinar a verdade factual literal, mas sim mapear o funcionamento psíquico do autor e verificar se a sintomatologia apresentada guarda compatibilidade com os relatos de violência ocupacional.

Para solucionar esses nós conceituais e realizar uma perícia rigorosa, o psicólogo forense deve ampliar seu campo de visão para além do diagnóstico clínico individual, adotando a dimensão biopsicossocial e a interseccionalidade como ferramentas metodológicas ativas. Alinhar a prática pericial aos Protocolos para Julgamento com Perspectiva de Gênero e Raça do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) eleva essa análise ao patamar de requisito técnico de validade da prova. A lente interseccional permite ao perito desvelar como a interação de categorias sociais intensifica o sofrimento gerado

pela violência organizacional (COLLINS, BILGE, 2021).

Sob a ótica metodológica, diante de defesas baseadas na negação e no anonimato das telas, o perito deve realizar a articulação complexa de múltiplas fontes de informação. Torna-se indispensável cruzar os resultados da testagem com o histórico ocupacional, prontuários médicos, relatos consistentes da vítima e fontes documentais subsidiárias (como e-mails institucionais e mensagens em horários de descanso que comprovem a violação do direito à desconexão).

Por fim, o laudo pericial deve rechaçar categoricamente o uso da capacidade adaptativa ou da resiliência do trabalhador como critérios para justificar o adoecimento. Atribuir o esgotamento à falta de repertório emocional do indivíduo exime indevidamente a organização de suas obrigações legais. Diante de violências e assédios no trabalho, não existe métrica de tolerância, pois tratam-se de atos ilícitos que violem a dignidade humana.

Ainda que o agressor negue suas ações devido a baixas habilidades socioemocionais ou medo de julgamento moral, a responsabilidade técnica e jurídica permanece vinculada ao descumprimento do dever patronal de manter um meio ambiente de trabalho hígido, seguro e protetivo.

5 CONCLUSÕES

As transformações contemporâneas do trabalho, impulsionadas pelo teletrabalho e pela hiperconectividade, diluíram as fronteiras entre as esferas pessoal e profissional, desafiando a psicologia jurídica a refinar seus métodos para capturar o adoecimento por violências sutis, virtuais e institucionais. Nesse cenário, a avaliação psicológica na Justiça do Trabalho consolida-se como um processo investigativo rigoroso que transcende a mera aplicação de testes, exigindo do profissional um sólido domínio clínico, metodológico e jurídico para traduzir, de forma precisa, o real impacto de dinâmicas laborais predatórias e permeadas por assédios na estruturação psíquica do trabalhador.

Para tanto, a práxis pericial contemporânea deve articular de forma indissociável os rigores ético, técnico e científico. No plano ético, afasta-se a neutralidade cega e recusa-se a resiliência do trabalhador como métrica de conformidade laboral, coibindo a culpabilização do sujeito adoecido. Tecnicamente, o estabelecimento do nexo causal sob a conectividade compulsória exige a triangulação de múltiplas fontes (histórico ocupacional, prontuários e registros digitais) para materializar a violação do direito à desconexão. Cientificamente, superam-se leituras reducionistas ao integrar os manuais diagnósticos (CID-11 e DSM-5-TR) a uma matriz biopsicossocial e interseccional orientada pelos Protocolos de Gênero e Raça do CNJ, convertendo a omissão preventiva da empresa em indicador determinante do nexo causal ou concausal.

Essa complexidade evidencia que a graduação e a inscrição no CRP não garantem, por si sós, a alta competência forense, tornando o aprimoramento contínuo um dever ético do psicólogo para evitar a reprodução de violências. Em contrapartida, as empresas precisam gerenciar os riscos psicossociais e assumir a responsabilidade civil e humana pelos Transtornos Mentais Relacionados ao Trabalho (TMRT). Como contribuição prática e horizonte futuro, este estudo propõe o uso de laudos biopsicossociais e interseccionais para fundamentar decisões que posicionem o Judiciário como ferramenta pedagógica de

transformação cultural corporativa, sugerindo o desenvolvimento de pesquisas empíricas focadas em como mulheres e pessoas negras identificam, significam e enfrentam a violência laboral no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMERICAN PSYCHIATRIC ASSOCIATION. **Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais**: DSM-5-TR. Tradução de Aristides Neto. 5. ed. Texto revisado. Porto Alegre: Artmed, 2022.

ANTUNES, Mitsuko Aparecida Makino (Org.). **História da psicologia no Brasil**: primeiros ensaios. Rio de Janeiro: EdUERJ; Brasília, DF: Conselho Federal de Psicologia, 2004.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 10 jun 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Impacto da violência na saúde dos brasileiros**. Brasília: Ministério da Saúde, 2005. 340 p. – (Série B. Textos Básicos de Saúde).

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sofrimento psíquico no ambiente de trabalho**: pesquisadoras apontam situação epidêmica na Saúde Mental no Brasil. Brasília: Ministério da Saúde, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/sofrimento-psiquico-no-ambiente-de-trabalho-pesquisadoras-apontam-situacao-epidemica-na-saude-mental-no-brasil>. Acesso em: 18 abr. 2025.

BUORO, Andréa; SCHILLING, Flávia Inês; SINGER, Helena; SOARES, Marina. **Violência urbana**: dilemas e desafios. São Paulo: Atual, 1999. 64p.

CAVALCANTI, André M. **Violências no trabalho: enfrentamento e superação**. s. d. 74 p. Disponível em: https://www.trt6.jus.br/portal/sites/default/files/documents/violencia_no_trabalho_enfretamento_e_su_peracao_-_andre_cavalcanti.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

COLLINS, Patricia Hill.; BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. São Paulo: Boitempo, 2021.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Resolução CFP nº 008/2010**. 4 p. Disponível em: https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2010/07/resolucao2010_008.pdf. Acesso em: 20 de abr. de 2025.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Cartilha avaliação psicológica**. 2022a. Brasília. Disponível em: https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2022/08/cartilha_avaliacao_psicologica-2309.pdf. Acesso em: 12 abr. 2024.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Psicologia Brasileira na Luta Antirracista: Volumes 1 e 2**. Brasília: CFP, 2022b.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Protocolo para Julgamento com Perspectiva Racial**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/1108>. Acesso em: 15 abr. 2026.

CORREIA, Ângela de Castro. Um instante de reflexão sobre o homem e o trabalho. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 11, p. 12-17, 2000. Disponível em: www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/C11-art02.pdf. Acesso em: 6 abr. 2025.

CRUZ, Roberto Moraes; MACIEL, Saidy Karolin. Perícia de danos psicológicos em acidentes de trabalho. **Estud. pesqui. psicol.**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 120-129, dez. 2005. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-42812005000200012&lng=pt&nr m=iso. Acesso em: 20 abr. 2025.

DAL PIZZOL, Carlos Alberto. **Manual de psicologia jurídica**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LACAZ, Francisco Antônio de Castro. Qualidade de vida no trabalho e saúde/doença. **Ciência saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232000000100013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 abr 2025.

LINKEDIN & THINK EVA (2020): **Relatório Assédio Sexual no Ambiente de Trabalho**. Disponível em: <https://thinkeva.com.br/estudos/o-ciclo-do-assedio-sexual-no-ambiente-de-trabalho/>. Acesso em: 11 abr. 2026.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MYERS, David G. **Psicologia**. 9. ed. Rio de Janeiro: Diagrama Ação, 2012. 665 p.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Classificação estatística internacional de doenças e problemas relacionados à saúde: CID-10**. 10. rev. Genebra: Organização Mundial da Saúde, 1993. Disponível em: <https://www.who.int/standards/classifications/classification-of-diseases>. Acesso em: 20 jun 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Saúde mental e COVID-19: evidências iniciais sobre o impacto da pandemia**. Genebra: OMS, 2022.

PASCHOAL, Tatiane; TAMAYO, Álvaro. **Validação da Escala de Estresse no Trabalho**. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/epsic/v9n1/22380.pdf>. Acesso em: 09 set. 2024.

ROSA, Carla Regina. **Psicologia jurídica: análise do caso concreto**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

ROSSETTI, Milena Oliveira; EHLERS, Denise Mazzaferro; GUNTERT, Ingo Bernd; LEME, Irene F. Almeida de Sá; RABELO, Ivan Sant' Ana; TOSI, Silésia M.Veneroso Delphino; PACANARO, Sílvia Verônica; BARRIONUEVO, Veridiana Leiva. **O inventário de sintomas de stress para adultos de Lipp (ISSL) em servidores da polícia federal de São Paulo**. 2008. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-56872008000200008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 20 set. 2024.

ROVINSKI, Sonia Liane. **Fundamentos da perícia psicológica forense**. 3. ed. São Paulo: Vetor, 2013.

SADI, Maria Angélica; BIGNOTTO, Márcia Maria; LIPP, Marilda Emmanuel Novaes. **Stress e qualidade de vida: influência de algumas variáveis pessoais**. 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3054/305423775010.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.

SATO, Leny. **Abordagem psicossocial do trabalho penoso: estudo de caso de motoristas de ônibus urbano**. 1991. Dissertação (Mestrado em psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1991.

SAUNIER, Roberto Victor. La psicología forense en Argentina. In: BRITO, Leila Maria Torracca (org.). **Temas de psicologia jurídica**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. p. 19-44.

SILVA, Maria Emília L. G. Pereira da. **A perícia psicológica no tribunal de família e menores**. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

SILVA, Bárbara Camila da; MEDEIROS, Letícia, Galery. (2012). O dano psicológico causado por lesões físicas no ambiente profissional e pela impossibilidade de trabalhar. Unoesc & Ciência - ACHS, 3(1), 33–50. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/achs/article/view/1464>. Acesso em: 6 abr. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (TST) E CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO (CSJT). **Cartilha de Prevenção ao Assédio Moral** – Pare e Repare, por um ambiente de trabalho mais positivo. Brasília - DF, 2019.

Histórico

Recebido em: 03 out. 2025. Aprovado em: 22 abr. 2026. Publicado em: 27 jul. 2026.