

# Revista Brasileira de Previdência

Atuária, Contabilidade e Direito Previdenciário

## 9ª edição Primeiro Semestre I-2019

**RAFAEL VASCONCELOS PORTO**

*TEORIA GERAL DO PLANO DE CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL*

**MÁRCIO ANTONIO ROCHA**

*SUBSÍDIOS AO DEBATE PARA A IMPLANTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE WHISTLEBLOWER  
NO BRASIL (PARTE II)*

**ALEXANDRE AUGUSTO VITORINO**

*FGTS: A ARTE DO POSSÍVEL*

**FABRICIO VENANCIO, MARCELO GITIRANA GOMES FERREIRA**

*FATORES QUE INFLUENCIAM A TOMADA DE DECISÃO EM ADERIR OU NÃO À PLANOS DE  
PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR FECHADA: CONSTRUÇÃO DE UMA ESCALA DE CULTURA  
DE ACUMULAÇÃO DE RECURSOS E EDUCAÇÃO FINANCEIRA E PREVIDENCIÁRIA*

**ALESSANDRA RIBEIRO DOS SANTOS,**

**BEATRIZ MARGARIDA ZANOTTO DE AZEVÊDO**

**GIULIANA ROSSI LUZ, MATHEUS DALLA DÉA PRADO**

*MUDANÇAS NO PERFIL DE MORTALIDADE RELACIONADAS À PREVIDÊNCIA SOCIAL: A  
TRANSIÇÃO EPIDEMIOLÓGICA NO BRASIL*

**BÁRBARA FERREIRA FREITAS, CAROLINE GOMES ROSSI**

**KAREN KURACHINA DOS SANTOS, MILENA DE OLIVEIRA VALE**

**NATHÁLIA RODRIGUES SANTOS**

*APOSENTADORIA DOS TRANSEXUAIS NO BRASIL*

# Revista Brasileira de Previdência

Atuária, Contabilidade e Direito Previdenciário

**ISSN 2317-0158**

Rua Angélica, nº 100 - Jardim das Flores

Cidade: Osasco - SP - Brasil - CEP: 06110-295

<http://www.revistabrasileiradeprevidencia.org>

## EDITOR CIENTÍFICO

Prof. Giuseppe Ludovico

Università degli Studi di Milano (Itália)

[giuseppe.ludovico@unimi.it](mailto:giuseppe.ludovico@unimi.it)

## EDITOR ADJUNTO

Prof. Arthur Bragança de Vasconcellos Weintraub

Universidade Federal de São Paulo

## CONSELHO EDITORIAL

Arthur Bragança de Vasconcellos Weintraub - Universidade Federal de São Paulo

Ari Kaplan - University of Toronto (Canadá)

Auro Hadano Tanaka - Centro de Estudos em Seguridade – CES

Bernardo Bissoto Queiroz de Moraes - Universidade de São Paulo

Claudio Palavecino Cáceres - Universidad de Chile (Chile)

Francisco Leturia – Pontificia Universidad Católica de Chile (Chile)

Giselle Datz - Virginia Polytechnic Institute and State University (EUA)

Giuseppe Ludovico - Università degli Studi di Milano (Itália)

Heloisa Hollnagel - Universidade Federal de São Paulo

José Luiz Munhoz - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

Juliano Sarmiento Barra – Université Sorbonne (França)

Larry W. Beeferman - Harvard Law School (EUA)

Luciano de Franceschi Nunes - Centro de Estudos em Seguridade - CES

Luis Hernan Contreras Pinochet - Universidade Federal de São Paulo

Michele Squeglia - Università degli Studi di Milano (Itália)

Mitch Frazer - University of Toronto (Canadá)

Nena Gerusa Cei - Universidade Federal de São Paulo

Ricardo Hirata Ikeda - Universidade Federal de São Paulo

## EQUIPE EDITORIAL

Alessandra Ingrao, Gionata Golo Cavallini, Matteo Avogaro

A Revista Brasileira de Previdência é uma publicação digital e gratuita.

A partir de 2018 a revista passa a ser semestral.

**Os trabalhos submetidos à apreciação da Revista devem ser inéditos (nacional e internacionalmente), não estando sob consideração para publicação em qualquer outro veículo de divulgação.**

A revista segue as diretrizes da [Comissão de Integridade de Pesquisa do CNPq \(07/10/2011\)](#).

**Os artigos devem ser enviados ao email [giuseppe.ludovico@unimi.it](mailto:giuseppe.ludovico@unimi.it)**

**Todos os artigos são avaliados em processo duplo-cego (blind review)**

**Normas e orientações editoriais são publicadas no site da Revista**

## SUMÁRIO

**RAFAEL VASCONCELOS PORTO**

*TEORIA GERAL DO PLANO DE CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL*

p. 3

**MÁRCIO ANTONIO ROCHA**

*SUBSÍDIOS AO DEBATE PARA A IMPLANTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE WHISTLEBLOWER NO BRASIL  
(PARTE II)*

p. 29

**ALEXANDRE AUGUSTO VITORINO**

*FGTS: A ARTE DO POSSÍVEL*

p. 63

**FABRICIO VENANCIO, MARCELO GITIRANA GOMES FERREIRA**

*FATORES QUE INFLUENCIAM A TOMADA DE DECISÃO EM ADERIR OU NÃO À PLANOS DE  
PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR FECHADA: CONSTRUÇÃO DE UMA ESCALA DE CULTURA DE  
ACUMULAÇÃO DE RECURSOS E EDUCAÇÃO FINANCEIRA E PREVIDENCIÁRIA*

p. 73

**ALESSANDRA RIBEIRO DOS SANTOS, BEATRIZ MARGARIDA ZANOTTO DE AZEVÊDO**

**GIULIANA ROSSI LUZ, MATHEUS DALLA DÉA PRADO**

*MUDANÇAS NO PERFIL DE MORTALIDADE RELACIONADAS À PREVIDÊNCIA SOCIAL: A TRANSIÇÃO  
EPIDEMIOLÓGICA NO BRASIL*

p. 93

**BÁRBARA FERREIRA FREITAS, CAROLINE GOMES ROSSI, KAREN KURACHINA DOS  
SANTOS, MILENA DE OLIVEIRA VALE, NATHÁLIA RODRIGUES SANTOS**

*APOSENTADORIA DOS TRANSEXUAIS NO BRASIL*

p. 104

## **TEORIA GERAL DO PLANO DE CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL\***

**RAFAEL VASCONCELOS PORTO**

Juiz Federal Titular da Vara Única da Subseção Judiciária de Poços de Caldas - MG. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestrando em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Ex-Defensor Público Federal. Professor de Direito Previdenciário em cursos preparatórios para o concurso da magistratura federal.

Autor de diversos artigos jurídicos.

**RESUMO:** A proposta do ensaio consiste em oferecer uma introdução científica ao Plano de Custeio da Seguridade Social, abordando seus lineamentos fundamentais. A linha adotada é a de partir dos princípios constitucionais aplicáveis ao ramo, que servirão, então, de base ao raciocínio desenvolvido na sequência, que perpassa pelos aspectos de cunho teórico das contribuições destinadas à Seguridade expressas na Constituição, com enfoque especial nas contribuições previdenciárias em sentido estrito.

**PALAVRAS-CHAVE:** Custeio da Seguridade Social; contribuições sociais; contribuições previdenciárias.

### **1. Prólogo**

O presente ensaio tem o propósito de oferecer ao leitor uma breve introdução teórica ao custeio da seguridade social, é dizer, desenvolver as bases fundamentais do plano de custeio, sem contudo adentrar em detalhes mais específicos de caráter tributário, atuarial ou mesmo da conformação mais precisa das contribuições em espécie.

---

\* Artigo recebido em 14/3/2018 - Aprovado em 5/4/2018

Nesse diapasão, a proposta de trabalho é partir dos princípios constitucionais atinentes ao ramo – quais sejam, o da diversidade da base de financiamento, o da equidade na forma de participação no custeio e o da contrapartida – e deles se valer como ferramenta para analisar a relação existente entre os planos de custeio e de benefícios (num cotejo, de ir e vir), numa análise de sobrevoo da regramatriz das contribuições destinadas à Seguridade Social, com enfoque especial nas previdenciárias em sentido estrito.

## **2. Princípios constitucionais aplicáveis ao custeio**

Dentre os princípios previstos expressamente na Constituição Federal no âmbito da Seguridade Social, podemos apontar dois que são direcionados especificamente ao custeio: o da diversidade da base de financiamento e o da equidade na forma de participação no custeio. O terceiro princípio com o qual pretendemos trabalhar é o da contrapartida, que não está – na concepção que adotamos - expresso na CRFB, ao menos não de forma evidente, decorrendo de uma construção interpretativa a partir de outras normas constitucionais - o que delinearemos melhor adiante, mas é importante deixar desde já consignado.

Optamos por trabalhar em primeiro lugar com o princípio da diversidade da base de financiamento, que é o mais simples dos três e desperta menos controvérsia, além de permitir um breve desenvolvimento histórico do custeio e se situar, em termos de construção do raciocínio teórico, em momento precedente aos demais; em segundo lugar, abordaremos o princípio da equidade, que cumpre um papel mais relevante na estruturação conceitual e especialmente teleológica das contribuições, especialmente as previdenciárias, e já abre, dentro da lógica da teoria geral do seguro, um *elo* entre a relação de custeio e a de benefício; por último, o princípio da contrapartida, que desempenha uma função de conexão ainda mais íntima entre custeio e benefícios.

### **2.1. Diversidade da base de financiamento**

Em brevíssimo esboço histórico<sup>1</sup>, podemos apontar que a Seguridade Social consiste num momento culminante de evolução, no qual Previdência e Assistência [sociais] são acopladas para constituir um todo unitário de proteção social - embora numa relação de subsidiariedade/complementariedade, na qual os subsistemas ainda possuem plena autonomia, tanto

---

<sup>1</sup> Para maior aprofundamento, vide os nossos “Teoria Geral do Risco Social” (*mimeo*) e “Previdência e(m) crise” (Revista Brasileira de Direito Previdenciário, Lex Magister, Porto Alegre, v. 7, n. 39, p. 50-77, jun/jul, 2017) - os quais, sugere-se, de todo modo, sejam lidos em conjunto com o presente, já que são reciprocamente complementares -, que trazem um apanhado histórico muito mais detalhado.

prática quanto teórica. Anteriormente a tal conjugação, cabe analisar, portanto, a evolução, até então paralela, de cada um dos ramos, também de modo bastante resumido.

A assistência social evoluiu da assistência privada (caritativa) para a pública (financiada e administrada pelo Estado), havendo um estágio intermediário em que o Estado se pôs primeiramente como incentivador (inclusive por meio da legislação posta) e, posteriormente, como organizador/administrador das verbas destinadas voluntariamente (ou por vezes até compulsoriamente) por particulares.

Já a previdência social tem sua origem no mutualismo, sendo que num primeiro momento os próprios trabalhadores se reuniram voluntariamente para organizar ou contratar um seguro contra riscos sociais (especialmente laborativos), num segundo momento passou a ser imposta ao empregador a contratação de um seguro junto à iniciativa privada e num terceiro momento ocorre a assunção pelo Estado da administração do seguro social, geralmente acompanhada de expansão da cobertura para outras categorias além dos empregados e, por não se pretender imputar a empregadores o financiamento de um seguro para outros trabalhadores que não os [seus] empregados, de aporte de recursos por parte do próprio Estado a partir de fontes distintas. Destarte, podemos perceber que o financiamento evolui progressivamente em termos de número de fontes: inicialmente, só os próprios trabalhadores; depois, agregam-se os empregadores; e, a seguir, o Estado. Em tal momento, tinha-se o que se denomina “custeio tripartite” (ou “tríplice”): trabalhadores (que usufruem da cobertura), empregadores (que se beneficiam do trabalho prestado<sup>2</sup>) e Estado. Nos anos vindouros, surgem outras fontes mais de custeio, pelo que já não se pode mais, na atualidade, falar estritamente em “custeio tripartite”, embora a expressão carregue um significado ainda importante para delinear a ideia contemporânea de seguro social<sup>3</sup>.

Pois bem, a nossa CRFB vem à lume numa quadra histórica em que se tem, de um lado, um contexto de Seguridade Social – que embora não imponha, sugere um custeio ao menos tripartite – e, de outro, a cultura de se criar uma maior variedade de fontes de custeio<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Wagner Balera salienta, quanto ao assunto, que “o empregador (...) [provoca] especial despesa para o Estado. A atividade do empregador gera contingências sociais (...) que deflagram a atividade estatal de seguridade (...). Essas utilidades específicas devem ser custeadas, também de modo especial, pelos empregadores.” (A contribuição social sobre o lucro. Revista de Direito Tributário, vol. 67. São Paulo: Malheiros, p. 292-322).

<sup>3</sup> Há autores que entendem que há já seguro social no momento em que o Estado impõe ao empregador a contratação obrigatória de um seguro laborativo para seus empregados junto à iniciativa privada, mas para outros o seguro social propriamente dito surge apenas quando o Estado assume a administração do fundo e também verte ele mesmo aportes a este.

<sup>4</sup> Anotam Balera e Fernandes que antes da implementação de um sistema de seguridade social, via-se um direcionamento exclusivo de proteção aos empregados. Assim, o financiamento deste tipo de proteção baseava-se, quase exclusivamente, sobre a folha de pagamento, tendo como atores sociais, o empregado, a empresa e o Estado. Se o sistema passa a proteger toda a sociedade, indiscutível que a forma de financiamento deve ampliar a sua base (BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D’Avila. Fundamentos da Seguridade Social. São Paulo: LTr, 2015).

Destarte, a CRFB traz um desenho em que, ao lado da expressa referência ao princípio ora em exame, resta estabelecido que o financiamento da seguridade social será (art. 195, *caput*) direto (o que se dá por meio das contribuições sociais) e indireto (o que se dá por meio de aporte direto a partir dos orçamentos dos entes públicos). Ademais, dentro das contribuições que enumera (há a possibilidade de a União estabelecer contribuições residuais por meio de lei complementar, respeitados certos requisitos), há aquelas devidas pelo empregador/contratante (art. 195, I) e a devida pelos segurados (art. 195, II), mas há também – e é aqui que o custeio deixa de ser apenas tripartite – a devida pelo “importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar” (art. 195, IV) e a incidente “sobre a receita de concursos de prognósticos” (art. 195, III). Em síntese, a CRFB prevê a contribuição estatal (o que denomina “financiamento indireto”), por parte de empregadores/contratantes, por parte dos próprios segurados e outras duas espécies distintas.

No ponto, anota Balera que “em perspectiva genérica, a diretriz da diversidade das bases de financiamento funciona como premissa para que seja mensurada a carga tributária que cada categoria social deve suportar. Considerado dentro do contexto em que se insere, o princípio pretendeu ampliar, de imediato, as bases de financiamento da seguridade social. Na tradição do nosso Direito Positivo (...) recaía exclusivamente sobre a folha de pagamento de salários a contribuição previdenciária. (...) O constituinte, ao pôr remédio a essa situação assaz crítica, tratou de diversificar desde logo as bases de financiamento do sistema.”<sup>5</sup>.

Por um lado, a diversidade da base de financiamento é um princípio visto pela doutrina como expressão da solidariedade, senão vejamos: “O financiamento da seguridade social é de responsabilidade de toda a comunidade, na forma do art.195 da CF. Trata-se da aplicação do princípio da solidariedade, que impõe a todos os segmentos sociais — Poder Público, empresas e trabalhadores — a contribuição na medida de suas possibilidades. A proteção social é encargo de todos porque a desigualdade social incomoda a sociedade como um todo.”<sup>6</sup>. Destarte, chama-se toda a sociedade, por meio da criação de fontes diversificadas, para aportar recursos à seguridade social, espalhando o ônus e, outra face da moeda, sem sobrecarregar demasiadamente um único setor, embora se deva onerar mais, por uma razão lógica, aqueles que usufruem, direta (segurados) ou indiretamente (empresários), da cobertura previdenciária<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> BALERA, Wagner. A contribuição social sobre o lucro. Revista de Direito Tributário, vol. 67, p. 292-322.

<sup>6</sup> SANTOS, Marisa Ferreira dos. Direito Previdenciário Esquematizado, 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 41.

<sup>7</sup> Flávio Roberto Batista anota que “um exame da execução orçamentária da seguridade social dos anos 2008 a 2011 revela que a soma das contribuições dos segurados e de seus respectivos empregadores (...) responde por cerca de metade de todo o financiamento da seguridade social e por entre noventa e cem por cento do montante necessário para saldar todos os gastos efetuados com benefícios previdenciários.” (Reformas da Previdência sob o Prisma do Custeio e da Distribuição de Benefícios: um olhar de totalidade. Revista do TRF3, Ano XXIV, n. 117, Abr/Jun de 2013, p. 17-30).

Por outro lado, contudo, aponta a doutrina que há também uma utilidade prática – pragmática, financista - na existência de variadas fontes de custeio, como bem ressalta Fábio Zambitte Ibrahim: “Enfim, a ideia da diversidade da base de financiamento é apontar para um custeio da seguridade social o mais variado possível, de modo que oscilações setoriais não venham a comprometer a arrecadação de contribuições. Da mesma forma, com amplo leque de contribuições, a seguridade social tem maior possibilidade de atingir sua principal meta, que é a universalidade de cobertura e atendimento.”<sup>8</sup>. Em suma, é aquela arraigada ideia de não investir tudo numa única fonte, senão diversificar os investimentos de modo a amainar o risco, o que é salutar em se tratando de um sistema que necessita de solidez e atende continuamente milhões de pessoas em situação de necessidade social. Aponta Peter L. Bernstein que “Em 1952, o ganhador do prêmio Nobel Harry Markowitz (...) demonstrou matematicamente por que colocar todos os ovos na mesma cesta é uma estratégia incrivelmente arriscada, e por que a diversificação é o melhor negócio para um investidor ou gerente de empresa. Essa revelação desencadeou o movimento intelectual que revolucionou Wall Street, as finanças corporativas e as decisões empresariais em todo o mundo; seus efeitos até hoje se fazem sentir.”<sup>9</sup>. É nessa linha de pensamento, portanto, que laborou nosso Constituinte.

## 2.2. Equidade na forma de participação no custeio

Segundo a doutrina majoritária, o princípio em estudo expressa parcialmente o princípio tributário (genérico) da capacidade contributiva. Com efeito, tendo em vista a já apontada ideia de solidariedade e outros princípios (como o da isonomia) e objetivos fundamentais (tal como “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, consagrado no art. 3º, III) previstos na CRFB, a seguridade social - e mesmo a previdência - não deixa de desempenhar também um papel redistributivo. Neste sentido, anota Wagner Balera que “a equidade é a dimensão específica da isonomia no campo do custeio da seguridade social. (...) a equidade no custeio tal como o princípio da capacidade contributiva acabam adjudicando aos tributos ‘uma função política e colocando o critério fiscal sob a influência preponderante de sua repercussão no terreno social, subordinando o seu *quantum* à capacidade econômica do contribuinte’.”<sup>10</sup>.

Não obstante, tal fator não é o único – e talvez não seja o principal – que deve ser levado em conta na análise do princípio da equidade (até porque, sendo as contribuições sociais espécies do gênero “tributo”, não haveria necessidade de se valer aqui de outra – é dizer, diversa - expressão),

<sup>8</sup> Curso de Direito Previdenciário, 20ª Ed. Niterói: Impetus, 2015, p. 94.

<sup>9</sup> Desafio aos Deuses: a fascinante história do risco, 21ª Ed., tradução de Ivo Korylowski. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997, p. 06.

<sup>10</sup> BALERA, Wagner. A contribuição social sobre o lucro. Revista de Direito Tributário, vol. 67, p. 292-322.



sendo preciso sopesar também o dispêndio, potencial ou real, que a atividade ou setor tributado pode gerar à Seguridade. Neste sentido, afirma Balera que “A medida da capacidade econômica de certa empresa, e a carga fiscal que lhe incumbe suportar, estará relacionada, necessariamente, com o lugar social que a mesma ocupa e com as repercussões da respectiva atividade no universo da seguridade social”<sup>11</sup>. No subsistema previdenciário, pautado na teoria geral do seguro - em que o prêmio pago deve guardar relação proporcional com a magnitude do risco coberto -, tal concepção é até mais vigorosa<sup>12</sup>. Neste sentido, anota Marisa Ferreira dos Santos: “A nosso ver, a equidade na forma de participação no custeio não corresponde, exatamente, ao princípio da capacidade contributiva. O conceito de ‘equidade’ está ligado à ideia de ‘justiça’, mas não à justiça em relação às possibilidades de contribuir, e sim à capacidade de gerar contingências que terão cobertura pela seguridade social. Então, a equidade na participação no custeio deve considerar, em primeiro lugar, a atividade exercida pelo sujeito passivo e, em segundo lugar, sua capacidade econômico-financeira. Quanto maior a probabilidade de a atividade exercida gerar contingências com cobertura, maior deverá ser a contribuição”<sup>13</sup>. Em suma, além da capacidade contributiva, é preciso levar em conta também outros fatores, como especialmente o risco gerado pela atividade, já que isto acarreta mais despesas para o subsistema previdenciário e tende a gerar também para os subsistemas de saúde e assistência. Balera reforça que “As contribuições sociais, com seu peculiaríssimo regime jurídico, exigirão que (...) todos os princípios conduzam ao mesmo objetivo: cada contribuinte pagará o tributo na proporção do risco que sua atividade provoca e na medida de seguridade que a comunidade lhe oferece. (...) O custo de cada risco define, no contrato de seguro disciplinado pelo Direito Privado, o prêmio a ser invertido pelo adquirente da apólice. Guardadas as devidas proporções, cumpre considerar o custo das atividades estatais de seguridade social como a medida da contribuição social a ser paga pelos obrigados. É indispensável essa consideração do custo da atividade no caso das contribuições sociais, por serem vedadas a criação, a majoração ou a extensão dessa espécie tributária sem a contrapartida nos benefícios e serviços. (...) A apuração desse custo, como já ficou dito linhas atrás, é um dos misteres da Ciência Atuarial, que, para tanto, elabora o Plano de Custeio (...)”<sup>14</sup>.

Veremos, adiante, que as contribuições endereçadas aos segurados costumam se pautar mais na capacidade contributiva (progressividade das alíquotas e sistemas de inclusão), enquanto o risco surge como um fator que desempenha um papel mais relevante nas contribuições direcionadas ao empregador.

---

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Anota Balera (A Contribuição...) que “Como pano de fundo desse vínculo, sutilmente estabelecido pela legislação, podemos identificar o vetusto contrato de seguro, inspirador do modo bismarckiano de financiamento dos programas de tipo previdenciário. A relação sinistro/prêmio, inerente ao contrato de seguro, estabelece que, quanto maior o risco de sinistro, tanto maior deve ser o prêmio vertido pelo tomador do seguro.”

<sup>13</sup> Op. cit., p. 41.

<sup>14</sup> A Contribuição...

É possível dizer que o princípio da equidade é, de certo modo, complementado pelo que consta no §9º do art. 195 da CRFB, apenas, contudo, quanto às contribuições patronais, *in verbis*: “As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho”. Assim, há outros critérios que poderão ser utilizados na dosagem da alíquota ou na diferenciação da base de cálculo; todavia, em nosso entender, tais critérios devem ser utilizados com observância de uma proporcionalidade pautada no princípio da equidade<sup>15</sup>.

### 2.3. Contrapartida

A doutrina costuma denominar “regra da contrapartida” (embora alguns se valham, mesmo aqui, do termo “princípio da contrapartida”) aquela prevista no §5º do art. 195 da CRFB: “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”<sup>16</sup>. De minha parte, prefiro reservar o termo “contrapartida” para outro fenômeno. A disposição mencionada consiste, a meu ver, apenas numa regra (em sentido forte) de precedência da fonte de custeio, aplicável, frise-se, à Seguridade Social como gênero<sup>17</sup>. Tal fonte não precisa estar vinculada ao próprio beneficiário ou instituidor, o que é óbvio se considerarmos que é aplicável também na assistência social e na saúde, setores nos quais não se exige a contrapartida direta.

Destarte, o princípio da contrapartida é, em minha visão, essa exigência de uma vinculação contributiva do segurado para com o sistema, o que é aplicável tão somente ao subsistema previdenciário, que é o único efetivamente contributivo. Trata-se, assim, de princípio constitucional, extraível de diversas normas (inclusive a acima mencionada, da prévia fonte de custeio, mas não só) e, especialmente, da própria teoria geral do seguro. Com efeito, os elementos do seguro são: prêmio,

---

<sup>15</sup> No ponto, convém trazer a lume a crítica de Flávio Roberto Batista: “[É] possível (...) constatar que (...) [a] contribuição (...) incidente sobre a folha de pagamentos é pouco adequada ao princípio da equidade da forma de participação no custeio, seja por fazer o empregado concorrer (...) com mais da metade do valor da contribuição do empregador, (...) seja por criar disparidade entre as próprias empresas, privilegiando aquelas menos intensivas em mão-de-obra.” (*op. cit.*).

<sup>16</sup> João Batista Lazzari e Carlos Alberto Pereira de Castro apontam que “tal princípio tem íntima ligação com o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, de modo que somente possa ocorrer aumento de despesa para o fundo previdenciário quando exista também, em proporção adequada, receita que venha a cobrir os gastos decorrentes da alteração legislativa, a fim de evitar o colapso das contas do regime. Tal determinação constitucional nada mais exige do legislador senão a conceituação lógica de que não se pode gastar mais do que se arrecada.” (Manual de Direito Previdenciário, 15ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 95-96). Sobre o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, anotam os mesmos autores que “na execução da política previdenciária, atentar sempre para a relação entre custeio e pagamento de benefícios, a fim de manter o sistema em condições superavitárias, e observar as oscilações da média etária da população, bem como sua expectativa de vida, para a adequação dos benefícios a estas variáveis.” (*idem*, p. 99).

<sup>17</sup> O professor Wagner Balera (trago, aqui, notas de sala de aula) considera que se trata de uma via de mão-dupla, ou seja, não se pode criar, majorar ou estender benefício sem a correspondente fonte de custeio, mas também não se pode criar fonte nova de custeio sem repercussão nos benefícios, salvo no caso de comprovada crise sistêmica, para garantir a manutenção do plano de benefícios.

risco, sinistro e indenização. Tem-se, em primeiro lugar, um pagamento que gera uma cobertura a riscos determinados; se e quando ocorrido o sinistro, ou seja, materializado o risco, passa-se a uma segunda fase, que consiste no pagamento da indenização. No âmbito do seguro social, a indenização corresponde, *mutatis mutandis*, à contribuição social (especialmente a devida pelo próprio segurado) e a indenização é o benefício, ou seja, é paga em parcelas. Nesse sentido, o princípio da contrapartida consiste na exigência de filiação prévia ao regime antes da ocorrência do sinistro e, em alguns casos, no aporte de um número mínimo de contribuições (carência) a fazer despertar outros segmentos da cobertura. Trata-se de um princípio cuja utilização lógica se revela bastante útil no momento da concessão de benefícios, notadamente os não-programados.

### **3. Relação jurídica de custeio**

Podemos conceituar “relação jurídica obrigacional” como o vínculo intersubjetivo de atributividade que se estabelece entre duas ou mais pessoas, normativamente regulado, tendo por objeto uma prestação. No âmbito do Direito Previdenciário, é relevante o conceito de “filiação”, já acima suscitado, que consiste no vínculo jurídico que se estabelece entre o segurado e a Previdência Social.

Cabe esclarecer que para o segurado obrigatório, que é aquela espécie de segurado cujo recolhimento é compulsório, o simples exercício de atividade remunerada – que gera a obrigação de contribuir - já o qualifica como segurado (automaticidade da filiação), segundo diz a legislação de regência. Já para o segurado facultativo, a filiação ocorre com a inscrição (que é um ato meramente formal, pelo qual o interessado “se apresenta” ao INSS) e o recolhimento da primeira contribuição, tendo em vista que não exerce atividade remunerada e opta voluntariamente por contribuir.

Cabe referenciar, brevemente, que quando o contribuinte individual, que é o segurado que trabalha “por conta própria”, é responsável pelo próprio recolhimento (excepcionalmente não será, quando prestar serviço a pessoa jurídica), parcela da doutrina entende que a filiação dependerá da inscrição seguida do primeiro recolhimento. Confere-se, assim, um enfoque à responsabilidade tributária, ou seja, não sendo esta do trabalhador, não lhe pode ser exigida ou imputada, razão pela qual basta que ele comprove o exercício da atividade para fazer jus à cobertura, devendo o poder público fiscalizar o recolhimento junto ao contratante. Embora a lei diga expressamente o contrário quanto à filiação (já para cômputo da carência, exige a contribuição), é certo que quanto aos efeitos desta – o principal deles é a aquisição da qualidade de segurado -, a jurisprudência tem exigido a contribuição para seu reconhecimento, como se vê, por exemplo, na Súmula n. 52 da TNU: “Para fins de concessão de pensão por morte, é incabível a regularização do recolhimento de contribuições de

segurado contribuinte individual posteriormente a seu óbito, exceto quando as contribuições devam ser arrecadadas por empresa tomadora de serviços”. A nosso sentir, tal posicionamento está adequado à realidade, já que não se poderia exigir fiscalização por parte do poder público acerca de uma atividade autônoma, por vezes exercida em âmbito residencial e de modo informal.

Pois bem, estando o segurado numa relação contributiva (é dizer, seja ou não sua a obrigação de contribuir e, em sendo, havendo contribuição efetiva), ele está filiado à Previdência Social. Percebe-se, assim, que se trata de uma relação que tem um caráter, de certo modo, dúplice, já que há, de um lado, a obrigação contributiva e, de outro, a cobertura, com o potencial de gerar uma relação de prestação de benefício, a depender da interposição do sinistro. Esclarecem Lazzari e Castro que “há duas espécies distintas de relações decorrentes da aplicação da legislação previdenciária: a relação de custeio e a relação de prestação. Numa delas, o Estado é credor, noutra, devedor. Na primeira, o Estado impõe coercitivamente a obrigação de que as pessoas consideradas pela norma jurídica como contribuintes do sistema de seguridade – logo, contribuintes também da Previdência Social – vertam seus aportes, conforme as regras para tanto estabelecidas. Na segunda, o Estado é compelido, também pela lei, à obrigação de dar – pagar benefício – ou de fazer – prestar serviço – aos segurados e dependentes que, preenchendo os requisitos legais para a obtenção do direito, o requeiram.”<sup>18</sup>.

Balera e Fernandes<sup>19</sup> ressaltam a existência de discussão doutrinária quanto ao número de relações jurídicas de seguridade social, consoante explica Pedro Vidal Neto, por eles citado. Há doutrinadores alinhados nas três interpretações existentes, que podem ser resumidas da seguinte forma: (i) há única relação jurídica de seguridade social, bastante complexa, mas que abarca a cotização e prestação; (ii) duas são as relações jurídicas securitárias, sendo uma de custeio e outra de prestação; (iii) e, por fim, há os que percebem a presença de três relações jurídicas: filiação, cotização e prestação. Alinham-se, aqueles autores, à interpretação segundo a qual duas são as relações de seguridade social: uma de custeio e outra prestacional. Defendem, nessa linha de raciocínio, que o conceito aglutinante do sistema de seguridade social - a "justiça securitária" - está presente nas duas relações jurídicas: no âmbito da relação prestacional, denomina-se "bem-estar securitário"; já na relação de custeio, pode ser chamada de "solidariedade securitária". Em síntese, a relação de custeio tem como objeto o pagamento de determinada quantia pelo sujeito passivo (devedor) ao sujeito ativo (credor) a título de contribuição destinada ao custeio das atividades de seguridade social. Já a relação jurídica prestacional tem como objeto algum benefício ou serviço devido pelo sujeito passivo (devedor) ao sujeito ativo (credor), em decorrência da verificação de certo risco ou necessidade social. A fim de atingir o objetivo do sistema do direito da seguridade social – a “justiça securitária” -

---

<sup>18</sup> *Op. cit.*, p. 131.

<sup>19</sup> *Op. cit.*

encontramos, no ordenamento jurídico, princípios e regras, que conformam as duas relações jurídicas fundamentais. A "justiça securitária" encontra-se presente em qualquer norma do ordenamento, que assegure direitos relacionados à saúde, previdência ou assistência, bem como em qualquer norma relativa ao financiamento dessas atividades. Por isso, a justiça securitária, nos quadrantes da seguridade social, ao mesmo tempo, "delimita a contribuição que cada um desses atores sociais deve prestar para a costura da sociedade ideal" e "quer ser expressão da equânime distribuição dos benefícios sociais para quantos deles necessitem", deixando clara a sua presença em ambas as relações.

Por sua vez, Daniel Machado da Rocha, inspirando-se na lição de Ilídio das Neves, aduz que “Uma divisão metodológica do ordenamento jurídico previdenciário (...) que pode ser interessante do ponto de vista didático é a seguinte: a) normas que tratam da estrutura da proteção social: abrange as medidas políticas de prevenção e de superação do estado de necessidade para a consecução dos fins assecuratórios da previdência social, a definição dos riscos a serem protegidos e os direitos prestacionais que serão alcançados, bem como os beneficiários protegidos; b) normas que tratam do sistema de custeio: contempla o regime de financiamento, a definição dos contribuintes e das contribuições, a metodologia para a definição dos níveis de contribuição e benefício, etc.; c) normas que tratam das entidades administradoras dos regimes de previdência: englobam os vínculos que envolvem os beneficiários e as entidades de previdência, os procedimentos de acesso às prestações previdenciárias e as relações que são desenvolvidas entre as diversas entidades de previdência.”<sup>20</sup>.

É importante consignar, ainda com Rocha, que “As contribuições dos segurados, em nosso sistema, não apenas financiam os benefícios previdenciários, como também instrumentam o processo de determinação dos benefícios (...), o qual guardará certa proporção com os aportes vertidos.”<sup>21</sup>. Com efeito, o cálculo do valor dos benefícios leva em conta, em geral, o valor da base de cálculo das contribuições vertidas pelos segurados – denominada “salário-de-contribuição” – como um dos elementos – o principal, a bem dizer – para estabelecer a renda mensal inicial. Em síntese, afere-se a média dos 80% maiores salários-de-contribuição, retirados do período básico de cálculo (que consiste num decurso temporal delimitado, que hoje corresponde a todo o período desde a competência “julho/1994” e até a data de entrada do requerimento – DER), chegando-se ao salário de benefício, sendo que nas aposentadorias programadas pode incidir ainda outro elemento, que é o fator previdenciário. A renda mensal inicial consiste num percentual do salário de benefício (por exemplo, no auxílio-doença será de 91%).

---

<sup>20</sup> O Direito Fundamental à Previdência Social: na perspectiva dos princípios constitucionais diretivos do sistema previdenciário brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 126.

<sup>21</sup> Idem, p. 156.

Acerca do fator previdenciário, cabe trazer a lição de Flávio Roberto Batista:

O fator previdenciário é comumente interpretado como um mecanismo de redução do valor das aposentadorias que estimula o segurado a se aposentar mais tarde. Sua função no sistema, entretanto, vai muito além desta. (...) desde que o sistema previdenciário brasileiro (...) tornou-se (...) um regime de repartição simples, (...) toda verba que ingressa no sistema é imediatamente utilizada para pagar os benefícios atualmente em manutenção. Trata-se do mecanismo conhecido por solidariedade transgeracional (...). Os sistemas previdenciários de repartição simples entraram na alça de mira dos governos neoliberais que se espalharam pelo mundo, primeiro na Europa e nos Estados Unidos, com a ascensão ao poder de Thatcher e Reagan no final da década de 1970, mas também nos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, ao longo das décadas de 1980 e 1990. O motivo de tal rejeição (...) está ligado ao fato de que (...) o Estado deve arcar com eventuais insuficiências financeiras das contribuições [específicas] (...). A solução a que se chegou [no Brasil] foi buscar simular um sistema de capitalização dentro do próprio sistema de repartição, com inspiração no sistema sueco de capitalização virtual ou escritural. Para tanto, era necessário desenvolver uma fórmula matemática que induzisse o sistema a operar segundo os dois pilares essenciais a qualquer sistema de capitalização: o pagamento dos benefícios com recursos oriundos da própria contribuição dos segurados e o rendimento de juros a partir do investimento do capital acumulado pelas contribuições vertidas. Para simular a primeira característica, a ideia é muito simples, bastando que o segurado não receba, em média, mais dinheiro do que contribuiu. Na impossibilidade de verificar financeiramente tal ocorrência, em razão da não acumulação de recursos, a comparação deve ser feita em termos temporais, de modo que o segurado não receba benefícios por mais tempo do que contribuiu. Por isso, a primeira parte da fórmula do fator previdenciário consiste numa comparação entre o tempo total de contribuição com a expectativa de sobrevida do segurado. (...) Considerando que o segurado jamais entrega todos os seus rendimentos ao custeio (...), mas apenas parte (...), o tempo de contribuição, ao ingressar na fórmula, deve ser multiplicado pela alíquota de contribuição, que corresponde sempre a trinta e um por cento, representando uma soma dos onze por cento descontados do trabalhador e dos vinte por cento pagos pelo

empregador sobre sua folha de remunerações. A expectativa de sobrevida (...) é divulgada na forma de uma tábua que estabelece a expectativa de sobrevida para cada idade e não coincide perfeitamente com a expectativa média de vida ao nascer, uma vez que, conforme cada indivíduo aumenta a idade e supera as principais causas de óbito relativas a sua faixa etária - a mortalidade infantil, a violência urbana, as doenças coronárias, certos tipos de neoplasia, etc., a expectativa de quantos anos mais a pessoa viverá em média muda. (...) é imprescindível inclusive porque permite calcular a expectativa de sobrevida das pessoas que já ultrapassaram a expectativa de vida média ao nascer. Por isso, a primeira parte da fórmula consiste em dividir o tempo de contribuição, multiplicado pela alíquota de trinta e um por cento, pela expectativa média de sobrevida na idade em que requerido o benefício, simulando, assim, o pagamento dos benefícios pelos próprios recursos aportados ao sistema pelo beneficiário. (...) a segunda parte da fórmula tem a função de simular os rendimentos de juros pelos recursos acumulados. Por isso, a estrutura do fator previdenciário é similar à da fórmula dos juros simples (...). A fração que representa a taxa de juros simulada tem por numerador uma soma da idade do segurado com a multiplicação de seu tempo de contribuição pela alíquota de trinta e um por cento. Este numerador jamais alcançará a contagem centenária, ficando, em média, entre sessenta e setenta. Sendo o denominador da fração fixo, sempre igual a cem, logicamente a fictícia taxa de juros do sistema de capitalização virtual brasileiro apresenta um valor médio de sessenta a setenta por cento. Essa taxa é irrisória se comparada aos rendimentos de qualquer sistema previdenciário de capitalização real (...). Além disso, o fator previdenciário tornou o sistema automaticamente reformável, pois inclui em sua fórmula uma variável - a expectativa de sobrevida (...). O fator previdenciário possui apenas um "defeito", na visão dos reformadores da previdência social, que consiste no fato de ele não contemplar atuarialmente a concessão de pensões por morte, principalmente as pensões vitalícias de cônjuges jovens.<sup>22</sup>

Sobre o ponto, esclarece Machado da Rocha o seguinte:

---

<sup>22</sup> *Op. cit.* Convém ressaltar que o benefício da pensão por morte foi recentemente reformado, a não mais permitir, em regra, a pensão vitalícia ao cônjuge supérstite demasiado jovem.

No modelo de repartição simples (...), os atuais contribuintes esperam que os seus benefícios sejam suportados pelas gerações vindouras. No modelo de capitalização, associado à idéia de poupança individual, trata-se de assegurar, mediante cotização prévia e individualizada de cada segurado, a constituição de reservas para o custeio dos benefícios que serão mantidos em período posterior. (...) não tem sido possível afirmar a superioridade prévia de um sistema sobre outro, em face da profunda diversidade de circunstâncias que influenciam uma macrorrealidade, devendo cada país eleger um sistema compatível com o seu contexto peculiar. (...) O sistema misto de previdência foi adotado pelos países que promoveram reformas no seu sistema de previdência. Seguindo recomendação do Banco Mundial, passaram a adotar "pilares múltiplos de proteção". Esses pilares seriam destinados a reequilibrar as funções redistributivas, de poupança e de seguro dos programas de previdência consistindo: a) um pilar obrigatório gerenciado pelo governo, com fins redistributivos, e financiado a partir dos impostos o qual concederia prestações não ligadas às remunerações (*flat-rate*), no modelo universalista, ou proporcionais à remuneração até um teto baixo nos países que apresentam um modelo laboralista (no qual as prestações previdenciárias se vinculam aos proventos oriundos do trabalho); b) um segundo pilar que pode ser facultativo ou obrigatório de poupança, não-redistributivo - que aplica a técnica da previdência em modalidades coletivas, por intermédio de mutualidade, fundações de empresas, fundos de pensões e seguradoras privadas - gerenciado pelo setor privado, baseada na solidariedade do grupo e, em regra, plenamente capitalizado; e c) um pilar voluntário, individual, financiado por capitalização, para aquelas pessoas que desejam mais proteção na aposentadoria. (...) Na capitalização escritural (ou capitalização virtual), combina-se a forma de financiamento do sistema de repartição simples com a mecânica de cálculo de aposentadorias do sistema de capitalização. A geração ativa continua recolhendo contribuições para o financiamento dos inativos, porém a aposentadoria de cada indivíduo é calculada com base nas suas próprias contribuições, capitalizadas por uma taxa de juros fictícia, havendo uma acumulação apenas contábil. Quando o segurado passa para a inatividade, o capital virtual será convertido em uma anualidade ou mensalidade vitalícia, considerando-se a expectativa de sobrevivência da geração dos jubilados. (...) O sistema foi desenvolvido pela Suécia, tendo sido adotado também pela Itália.



No Brasil, com o advento da Lei nº. 9.876/99, a qual modificou a regra de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição (...) introduziu no sistema previdenciário brasileiro princípios que regem o sistema de capitalização escritural.<sup>23</sup>

Destarte, podemos perceber, em suma, que as duas relações fundamentais – a contributiva e a prestacional – são interdependentes inclusive do ponto de vista financeiro, ou seja, tal como se dá em qualquer relação de seguro, o valor do “prêmio” é influenciado pela magnitude do risco, mas também, como não poderia deixar de ser, pelo valor potencial da indenização<sup>24</sup> (e vice-versa).

#### **4. Panorama basilar das contribuições sociais**

É hoje entendimento pacificado na doutrina e na jurisprudência o de que as contribuições sociais possuem natureza tributária, embora ainda seja disputado o seu encaixe entre as espécies de tributos, até mesmo porque há controvérsia acesa quanto à própria quantidade de espécies (e subespécies). No mais das vezes, a classificação se diferencia em virtude do critério classificatório escolhido e não por haver efetivamente divergência sobre algum ponto essencial subjacente. Na lição de Wagner Balera, “a distinção entre a contribuição social e os impostos, segundo classificação cunhada por Geraldo Ataliba, é estabelecida pelo papel que o Estado é chamado a desempenhar na relação jurídica. Os impostos podem ser definidos como tributos não vinculados, porque não exigem contraprestação do Estado. Por seu turno, taxas e contribuições encontram-se vinculadas a certa atuação estatal, diferindo tão somente quanto ao grau de referibilidade entre o agir do Poder Público e o obrigado. (...) [Nas] taxas, é direta (...) e imediata (...). No que diz respeito às contribuições, infiltra-se elemento intermediário (...) [:] o risco, caracterizando a referibilidade ao obrigado como indireta e mediata.”<sup>25</sup>. Para o presente estudo, no qual damos enfoque justamente a esse papel desempenhado pela contribuição social como “prêmio”, a ensejar cobertura sobre o risco, cabe adotarmos tal classificação.

Pois bem, conforme ensina Fabiana Del Padre Tomé<sup>26</sup>, são três as espécies de contribuição: sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. As sociais subdividem-se em: genéricas (art. 149, *caput*, CRFB) e destinadas ao financiamento da seguridade social (art. 149, par. único, e art. 195, CRFB), sendo esta última a única espécie que aqui nos interessa.

---

<sup>23</sup> *Op. cit.*, p. 159-161.

<sup>24</sup> Usando como exemplo o seguro de automóvel, pode ser que o seguro de um veículo mais caro (seja para reparos, seja para aquisição de um novo) tenha um prêmio mais barato em virtude de o seu proprietário residir em local menos sujeito a furtos e roubos (ou mesmo acidentes) do que o de outro segurado que possui um automóvel mais barato, porém resida em local que oferece um risco maior.

<sup>25</sup> BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social, 7ª Ed. São Paulo: LTr, 2014, p. 59.

<sup>26</sup> Contribuições para a Seguridade Social: à luz da Constituição Federal, 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2013, p. 95-s.

Neste passo, cumpre observar, ademais, que, dentre as contribuições destinadas à Seguridade Social, temos aquelas que são expressamente enumeradas pela CRFB, que, contudo, permite também, no âmbito de uma competência residual da União, a instituição de contribuições adicionais. Dentre as enumeradas, temos as seguintes (art. 195, CRFB): as devidas pelo empregador, incidentes sobre a receita ou faturamento (COFINS), sobre o lucro (CSLL) e sobre a folha de salários; a devida pelos segurados da Previdência; a incidente sobre a receita de concursos de prognósticos; e a do importador de bens ou serviços do exterior. Dentre estas, há as que são classificadas doutrinariamente como “contribuições previdenciárias” (em sentido estrito), em virtude do que dispõe o art. 167, XI, da CRFB, estabelecendo ser vedada “a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, *a* [do empregador sobre a folha de salários], e II [dos segurados], para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201”. Tais contribuições, previdenciárias em sentido estrito, merecem nossa especial atenção no presente trabalho, visto que, em virtude de sua natureza mesma, se vinculam de modo mais visceral aos princípios que dantes examinamos - e, por tal razão, fornecem uma base de estudo muito mais rica e pertinente.

## **5. O financiamento da Seguridade Social**

Os recursos aportados constituem o cabedal financeiro apto a dar sustentação aos encargos gerados pelo programa de benefícios. Segundo o já multicitado art. 195 da CRFB: “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”. O financiamento direto, como vimos, é aquele decorrente das contribuições. É importante ressaltar que a opção do Constituinte foi por sustentar a Seguridade Social, ao menos primordialmente, com tributos específicos a ela destinados, pelo que o financiamento indireto possui uma perspectiva complementar. Neste sentido, anotam Lazzari e Castro: “O modelo de financiamento da Seguridade Social previsto na Carta Magna se baseia no sistema contributivo, em que pese ter o Poder Público participação no orçamento da Seguridade, mediante a entrega de recursos provenientes do orçamento da União e dos demais entes da Federação, para a cobertura de eventuais insuficiências do modelo, bem como para fazer frente a despesas com seus próprios encargos previdenciários, recursos humanos e materiais empregados.”<sup>27</sup>. Cabe referenciar, contudo, que se trata de uma **opção** do nosso constituinte, já que há outras formas de financiamento, sendo que o Direito comparado atual já dá provas suficientes disso mesmo. Tomemos à guisa de exemplo a Nova Zelândia,

---

<sup>27</sup> *Op. cit.*, p. 217.

que possui um modelo não-contributivo no qual as verbas destinadas aos programas de proteção social são todas sacadas do orçamento fiscal geral, destacando-se da massa de recursos hauridos pela via ordinária dos impostos certas partes (cotas) que custearão a seguridade social<sup>28</sup>.

Cai a lançar notar, nessa passagem, que a vinculação do segurado e do empregador com o custeio do sistema contribui, do ponto de vista político, para criar um maior consenso em torno do financiamento, ou seja, o fato de quem usufrui do sistema mais de perto ser responsável pela maior parte de seu financiamento facilita uma maior adesão política à sua manutenção<sup>29</sup>. Ademais, como já deixamos devidamente explanado, possibilita que o valor do benefício guarde proporção com o rendimento na ativa.

Gosta Esping-Andersen aduz que os social-democratas buscaram um *welfare state* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade e não uma igualdade das necessidades. Assim, todas as camadas são incorporadas a um sistema universal de seguro, mas mesmo assim os benefícios são graduados de acordo com os ganhos habituais. Todos se beneficiam, todos são dependentes e, assim, supostamente todos se sentirão obrigados a pagar. De outra parte, os enormes custos de manutenção de um sistema de bem-estar solidário, universalista e desmercadorizante indicam que é preciso minimizar os problemas sociais e maximizar os rendimentos. A melhor forma de conseguir isso é, obviamente, com o maior número possível de pessoas trabalhando e com o mínimo possível vivendo de transferências sociais. Os perigos de reações violentas contra o *welfare state* não dependem dos gastos, mas do caráter de classe dos *welfare states*. Aqueles que contemplam a classe média - sejam eles social-democratas (como na Escandinávia) ou corporativistas (como na Alemanha) - forjam lealdades por parte desta, o que é crucial à sustentação política do sistema. Os *welfare states* residuais, liberais, como os do EUA, Canadá e, cada vez mais, a Grã-Bretanha, dependem da lealdade de uma camada social numericamente pequena e muitas vezes politicamente residual, o que pode gerar instabilidade especialmente em momentos de crise. Em suma, retirar o interesse/vigilância da classe média na/sobre a previdência social (no Brasil, ela já não se interessa

---

<sup>28</sup> Balera referencia, ademais, que “O Direito comparado descreve, adequadamente, os possíveis modelos de gestão dos planos e programas de bem-estar que o Estado moderno implementa. (...) onde o financiamento da seguridade social é atendido pelas receitas gerais do Estado, a gestão forma parte das atribuições comuns do Poder Público. Já, onde as bases de financiamento envolvem (...) exações específicas (...) [e] orçamento próprio (...), prevalece o modelo autárquico de gestão, que goza, inclusive, de certa autonomia. O constituinte brasileiro optou pelo segundo modelo.” (A Contribuição...).

<sup>29</sup> Balera chega a afirmar que “Somente aqueles que gravitam em torno do sistema de seguridade social podem ser chamados a integrar o que denominamos, alhures, de ‘corrente de solidariedade que o Direito torna compulsória’. (...) Disso bem se apercebeu Geraldo Ataliba quando afirmou: ‘Impõe-se, destarte, reconhecer a necessidade - constitucionalmente postulada - de que haja, ainda que indiretamente (embora clara e objetiva), correlação entre beneficiários da ação do Estado e as pessoas chamadas a contribuir; ou seja: correlação entre os efeitos ou causa da ação estatal custeada pela ‘contribuição’ e seus contribuintes (sujeitos passivos)’.” (A Contribuição...).

pela saúde pública e, por óbvio, também não pela assistência social) é um passo decisivo para o seu sucateamento<sup>30</sup>.

Como já adiantamos, as contribuições previdenciárias em sentido estrito são as que nos interessam mais de perto no presente trabalho, por razões que se mostrarão óbvias logo adiante, contudo é conveniente traçar breves linhas sobre as demais. Vamos a isso.

No que tange às contribuições que têm o empregador como sujeito passivo, opta o constituinte por estabelecer três bases de cálculo diversas, quais sejam a folha de salários, a receita ou faturamento e o lucro. Com isto, visa “atacar” todas as expressões de riqueza da atividade empresarial<sup>31</sup>. De fato, caso não houvesse incidência sobre o faturamento, o empresário poderia empreender um planejamento tributário de modo a distribuir previamente os ganhos, reduzindo o lucro juridicamente considerável. Assim, atinge-se esses dois momentos da atividade empresarial. A OIT já demonstrou que a tributação baseada na folha de salários tende a se apresentar como socialmente regressiva e recomenda que o custeio da seguridade social encontre fundamento financeiro nos chamados tributos progressivos, o que consiste no suporte teórico à implementação dessas outras espécies de contribuição.

No que tange à contribuição sobre a folha de salários, há quem a condene, tendo em vista que onera a contratação de mão de obra, desestimulando-a, nos termos do que, como acima frisamos, revelou estudo da OIT. Não obstante, o emprego de mão de obra é um fato mais intimamente ligado ao montante de risco previdenciário (em sentido estrito) gerado e apto a demonstrar a vantagem auferida pelo contratante a partir de tal risco, pelo que, numa ideia similar à do princípio ambiental do “poluidor-pagador” (ou “usuário-pagador”), quem usufrui mais deve pagar mais e o modo de se aferir quem usufrui mais é justamente a contribuição sobre a folha - muito embora o desemprego seja também, por si próprio, um risco social, apto a ameaçar seriamente o sistema caso se avolume. É um equilíbrio sem dúvida dificultoso, mas há de se levantar também o já suscitado argumento do consenso político, no sentido de ser facilitada a adesão quando se cobra de quem gera diretamente o gasto. Destarte, opta-se por um ponto intermediário no qual se atinge o empregador também em outras frentes, distribuindo melhor o ônus, sem contudo abrir mão da contribuição sobre a folha.

A contribuição social sobre o faturamento – COFINS esteve presente na primeira lei previdenciária brasileira, a Eloy Chaves (1932), que instituía a contribuição sobre o faturamento das empresas (as estradas de ferro). Do mesmo modo, as contribuições para o PRORURAL, em sua

---

<sup>30</sup> ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare State. Revista Lua Nova, n. 24, 1991, tradução de Dinah de Abreu Azevedo, extraído de “The three worlds of welfare state. Princeton University Press, 1990”.

<sup>31</sup> Balera considera que “o constituinte quer estabelecer certos nexos entre as categorias da produção. (...) De algum modo, o constituinte estabelece certo liame entre proteção social e produção empresarial. Ao sacar do faturamento e do lucro parcelas que irão integrar as receitas da seguridade social, a legislação cogita (...) do dado econômico.” (A Contribuição...).

maioria, tomaram por base de cálculo o faturamento das empresas. Assim, trata-se de modalidade já há muito consagrada no Direito nacional.

Já a contribuição social sobre o lucro líquido – CSLL teve sua concepção originária Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS (1960), mas não como se de um tributo autônomo se tratasse. Segundo sua fórmula, o imposto adicional de renda incidente sobre o lucro das pessoas jurídicas teve parcela de sua receita carreada para os cofres da Previdência Social. Balera anota que, ainda hoje, tal contribuição se assemelha ao IRPJ<sup>32</sup>, salientando que “qualquer fato pode estar apto a gerar dois tributos de espécies diferentes (...)”<sup>33</sup>. O autor defende a ideia de que “Pela via diferenciada da tributação, o constituinte acaba, em verdade, instituindo a tão ansiada participação dos trabalhadores nos lucros das empresas (...), pois (...) os empregadores transferem parcela ponderável de seus lucros ao fundo social.”<sup>34</sup>.

O importador de bens ou serviços do exterior, ou quem a lei a ele equiparar, também contribuirá para o sistema da seguridade social, como vimos. A origem remota do preceito é a Lei n. 159, de dezembro de 1935. Posteriormente extinta, foi substituída pela taxa a que se referia o art. 71 da LOPS.

A receita de concursos de prognósticos, por sua vez, é um remanescente atual das antigas “cotas de previdência”, que, a partir de 1960, a LOPS definira como modalidades de contribuições da União.

Passemos, no tópico seguinte, a analisar o Plano de Custeio, oportunidade em que examinaremos maiores detalhes em torno das contribuições previdenciárias em sentido estrito.

## **6. O Plano de Custeio**

O Plano de Custeio atualmente em vigor foi instituído pela Lei n. 8.212/91, conforme reza sua própria ementa. Não obstante, há corrente doutrinária de relevo (por todos, Wagner Balera) que considera que a lei não cria verdadeiramente um plano de custeio no sentido técnico<sup>35</sup>. Com efeito, o consagrado autor afirma que a mencionada lei, ao dispor sobre os recursos, não estabelece relação

---

<sup>32</sup> No ponto, anota que “Assiste razão a Gilberto de Ulhôa Canto quando sustenta: ‘É certo que uma prestação compulsória que tenha como origem situação idêntica à definida como aspecto material do fato gerador do imposto sobre a renda será, em realidade, imposto sobre a renda e não contribuição social’. A matéria tributável - o lucro -, medida da hipótese de incidência da contribuição social, de nenhum modo se relacionou com a vantagem diferencial auferida pelo empregador em razão da existência e funcionamento do aparato de proteção.” (A Contribuição...).

<sup>33</sup> A Contribuição...

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> Neste sentido, a seguinte passagem: “É certo que ainda não foi elaborado um verdadeiro Plano de Custeio da Seguridade Social. Aliás, a própria ementa pela qual foi identificada a Lei 8.212, de julho de 1991, desvela elementar equívoco do legislador federal. De feito, tal diploma legal, falto de qualquer tipo de levantamento (estatístico, demográfico e atuarial), conquanto tenha criado, modificado e estendido as atuais bases de financiamento da seguridade social, não se achava calçado pelo apoio técnico do Plano de Custeio. (...) essa lei catalogou as diversas fontes financeiras do sistema[, mas] (...) não veio acompanhada das projeções (...) que justificariam e legitimariam (...) a criação (...) de contribuições sociais.” (A Contribuição...). Em outra obra, é ainda mais direto: “No rigor da expressão, portanto, não se pode dizer que essa lei contenha um plano de custeio.” (Noções Preliminares de Direito Previdenciário, 2ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010).

entre despesas e receitas (...). Deveras, não é possível afirmar que (...) contenha (...) um plano de custeio, o que se poderia supor pela ementa. Cria, sem nenhum apoio técnico, apenas o catálogo dos recursos. “A exigência constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial obriga o legislador a cuidar das projeções aptas a legitimar a criação e a majoração de contribuições sociais. (...) o plano de custeio deve conter previsão de insumos e despesas, baseado em avaliações atuariais (...). Timidamente, o art. 96 (...) estabelece (...) que se ajunte à proposta orçamentária a projeção atuarial da seguridade social, (...) [mas] é daquelas [normas] a que não se conferiu eficácia (...).”<sup>36</sup>. Balera considera que “a implementação dos programas a serem desenvolvidos pela seguridade social exige prévia definição a respeito do regime financeiro de todo o arcabouço de proteção; fixação precedente das contribuições por meio das quais os segurados e as empresas a ele aderem e, finalmente, disciplina minudente da aplicação de reservas a serem auferidas em cada exercício. (...) nestes termos, (...) o Plano de Custeio, no qual estarão devidamente demonstradas as necessidades financeiras do sistema e o destino das receitas a serem instituídas, majoradas ou estendidas. É o Plano de Custeio que dirá, por conseguinte, qual a composição do custo de cada prestação a ser concedida na conformidade do Plano de Prestações.”<sup>37</sup>. Balera lembra que o art. 273 do Decreto 72.771/73, que regulamentou a LOPS, trazia um conceito didático do que é um verdadeiro Plano de Custeio: “O Plano de Custeio consistirá em um conteúdo de normas e previsões de despesas e receitas, estabelecidas com base em avaliações atuarias e destinadas à planificação econômica do regime e seu conseqüente equilíbrio técnico-financeiro”<sup>38</sup>. Segundo o mestre, “Essa importantíssima peça técnica, por conseguinte, cumpriria duas específicas finalidades: a) a planificação econômica do regime e b) a busca do equilíbrio técnico-financeiro do sistema. (...) mais do que mera tabela das receitas e das despesas, estaria vocacionado a garantir que, durante o universo temporal que projetou, o sistema de proteção social funcionaria, na perspectiva financeira, de modo equilibrado.”<sup>39</sup>.

Sobre o cronograma de execução do custeio, descreve Balera que “O sistema constitucional estabelece, ao nosso ver, o seguinte cronograma para a edição da norma de financiamento da seguridade social: a) elaboração inicial do Plano de Custeio (...); b) definição, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, das metas e prioridades da seguridade social (...); c) fixação, em anexo à Proposta

---

<sup>36</sup> BALERA, Wagner. Sistema de Seguridade Social, 7ª Ed., Ed. LTr, p. 60-61.

<sup>37</sup> A contribuição...

<sup>38</sup> Convém trazer a lume também o conceito estampado no art. 1º do Decreto 84.245/79: “O Plano Plurianual de Custeio do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social é um conjunto de normas e indicadores apoiados em previsões de receita e despesa, calculados com base na experiência de riscos, na prestação de serviços e nas expectativas futuras de desenvolvimento do regime de previdência e assistência social, a cargo das entidades do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, tendo como objetivo orientar a programação econômica do sistema e assegurar o seu equilíbrio financeiro.”.

<sup>39</sup> Idem.

Orçamentária, das projeções Atuariais da Seguridade Social (...) e, finalmente, se for o caso; d) edição da lei de tributação (...). Eis o esquema de atuação que a estratégia do constituinte estabeleceu.”<sup>40</sup>.

É importante mencionar que a Lei de Custeio surge concomitantemente à Lei de Benefícios (n. 8.213/91), sendo que ambas são regulamentadas pelo Decreto n. 3.048/99. Isto explicita, de certo modo, a necessária correlação que o Plano de Custeio deve possuir com o Plano de Benefícios.

Convém, na sequência, analisar as contribuições previdenciárias separadamente, divididas conforme quem seja o sujeito passivo.

### **6.1. Contribuição previdenciária devida pelo empregador/contratante**

Tal contribuição é comumente chamada de “patronal” (ou “cota patronal”, termo mais utilizado quanto à devida pelo empregador doméstico), embora a expressão seja criticada por parte da doutrina, uma vez que não é devida apenas pelo “patrão”. De todo modo, embora seja um conceito tecnicamente falho, trata-se de uma condensação terminológica útil para transmitir a ideia, ou seja, a quem a contribuição se destina, desempenhando, ao leigo, uma função de facilidade comunicativa, e ao técnico, que não se deixará levar por equívoco, um papel de confluência. Feita a advertência, faremos o uso da expressão coloquial.

Pois bem, a contribuição patronal, conforme demonstraremos a seguir, possui, além da proporcionalidade meramente aritmética – que se impõe pela aplicação de uma alíquota sobre uma base de cálculo variável, consistente na folha de salários -, também traços de progressão geométrica – que se desenvolve especialmente por meio de alíquotas diferenciadas. É certo que a base de cálculo já permite, como descrevemos anteriormente, perquirir e implementar uma carga que guarde relação com a utilização efetiva ou potencial do sistema<sup>41</sup>. Não obstante, a variação da alíquota desenvolve esse viés com eficiência ainda maior.

É o risco (em sentido amplo, a englobar o potencial e o materializado), portanto, o elemento que se interpõe entre o sistema de custeio e o prestacional, ou seja, a partir da observância do que ocorre neste, dita as linhas que devem reger aquele, o que encontra abrigo claro no âmbito da contribuição patronal.

Podemos observar que a própria CRFB faz expressa referência a isso no §4º de seu art. 239: “O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de

---

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> Anotam Balera e Fernandes (*op. cit.*) que a simples capacidade econômica não é critério para se atribuir maior carga de contribuição para o custeio da seguridade social. As cargas devem ser distribuídas de acordo com maior ou menos utilização do próprio sistema de seguridade.

rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei”<sup>42</sup>. É possível reconhecer aí, sem sombra de dúvidas, uma utilidade extrafiscal de desestímulo à rotatividade – que pode ter sido até mesmo desejada (ou não), mas o objetivo mais específico é onerar mais quem desperta uma utilização maior do seguro-desemprego<sup>43</sup>. A legislação ordinária, por sua vez, consagra ao menos duas outras hipóteses em que o risco gerado irá funcionar como “bico dosador”.

A primeira delas se refere ao denominado SAT, que consiste num adicional incidente sobre a contribuição patronal, cuja alíquota varia entre 1, 2 e 3% conforme a atividade seja considerada de risco leve, médio ou grave, respectivamente, quanto à ocorrência de acidentes do trabalho. A equidade, relacionada com o grau de risco da atividade, permitirá que se atinja aqui dúplice repercussão: a) preventiva, porque estimula a adoção de medidas que ampliam a segurança no trabalho; e b) repressiva, por onerar aqueles que provoquem maior número de acidentes.

A segunda delas consiste num adicional sobre o SAT. Conforme dita o §6º do art. 57 da Lei 8.213/91, as alíquotas daquela contribuição “serão acrescidas de doze, nove ou seis pontos percentuais, conforme a atividade exercida pelo segurado a serviço da empresa permita a concessão de aposentadoria especial após quinze, vinte ou vinte e cinco anos de contribuição, respectivamente”. Trata-se, portanto, de um adicional pautado na incidência de utilização pela empresa de trabalhadores sujeitos a atividade insalubre. Entendo que tal adicional não desempenha, *prima facie*, aquele mesmo duplo papel que apontamos quanto ao SAT, já que não tem uma função primordial de desestímulo e punição (como inegavelmente há quanto a acidentes de trabalho), já que o desenvolvimento de atividade insalubre é, talvez na imensa maioria dos casos, imprescindível para certos setores essenciais da economia, como a mineração por exemplo. Então, o que há aí é aquela ideia de “usuário-pagador”, ou seja, o empresário que desenvolve a atividade, com ela lucra e onera mais a Previdência, deve arcar com os custos daí decorrentes, ao menos em parte. Há, ademais, o FAP – Fator Acidentário de Prevenção, criado pela Lei n. 10.666/2003, que pode reduzir em até 50% ou aumentar em até 100% essa alíquota, que se baseia no desempenho da empresa dentro de seu segmento econômico. Aí, já se pode vislumbrar um caráter preventivo/repressivo.

---

<sup>42</sup> Balera (A Contribuição...) anota que “A Constituição de 1988 deixou evidenciado, de modo expresso, que, no âmbito das contribuições sociais, cumpre ao legislador, para cumprir a diretriz da equidade, fazer prevalecer, sempre que possível, a relação sinistro/prêmio. Assim é que estabelece o art. 239 (...). Quanto maior o risco, maior deve ser a alíquota, eis o princípio que norteia a relação sinistro/prêmio.”

<sup>43</sup> Balera (A Contribuição...) relata que “Baseando-se no financiamento norte-americano do programa do seguro-desemprego, a Carta Magna determina que a lei venha a criar a *Experience Rating* nacional. Explica José Paulo Zeetano Chahad que esse sistema (...) é representado basicamente pela ‘variação da alíquota devida ao fundo de desemprego frente à flutuação da força de trabalho da empresa durante certo período’. (...) o adicional será poderoso instrumento de política fiscal.”



Não obstante a importância do risco, há outros fatores que são levados em conta na contribuição patronal.

O empregador doméstico contribui com alíquota diferenciada, de 8,8%, o que homenageia a natureza do vínculo (para serviço doméstico, sem fins lucrativos) e o caráter do contratante (pessoa física ou família), é dizer, não seria equânime impor carga equivalente à do empresário que desenvolve atividade econômica a partir do uso de mão de obra.

A associação desportiva que mantém equipe de futebol profissional, em substituição à contribuição sobre a folha e para o SAT, recolhe com alíquota de cinco por cento sobre receita bruta, decorrente dos espetáculos desportivos de que participem em todo território nacional em qualquer modalidade desportiva, inclusive jogos internacionais, e de qualquer forma de patrocínio, licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e de transmissão de espetáculos desportivos. Caberá à entidade promotora do espetáculo a responsabilidade de efetuar o desconto. Trata-se de contribuição que visa também se adequar à situação fática do sujeito passivo.

De se destacar também a forma diferenciada de contribuição do empregador rural (pessoa física, de 2,1% sobre a comercialização; pessoa jurídica e agorindústria, de 2,6%). Em virtude da sazonalidade ínsita à atividade rural, revela-se mais adequado tributar apenas quando há comercialização. Aqui também, portanto, há uma acomodação à realidade fática.

Cabe referenciar, por fim, que no caso de certas instituições financeiras (§1º do art. 22 da Lei n. 8.212/91<sup>44</sup>), é devida a contribuição adicional de 2,5% sobre a folha. Tal sobrecarga se baseia naquela disposição constitucional que aparenta complementar o princípio da equidade, que já anteriormente citamos: “As contribuições sociais previstas no inciso I do caput deste artigo poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho” (§9º do art. 195). Houve questionamento acerca da constitucionalidade da exação no bojo do Rext 598.572, sendo que o STF entendeu ser válido o incremento descrito. Não há, contudo, precisão sobre qual seria exatamente o fundamento de tal tratamento diferenciado, já que me parece que os critérios postos pelo dispositivo constitucional citado precisam guardar uma relação de proporcionalidade para com o princípio da equidade, ou seja, não são autônomos (é dizer, não pode o legislador ordinário escolher aleatoriamente qual setor econômico irá onerar mais pesadamente). Pode-se argumentar que se deve ao tipo de atividade econômica, que é essencialmente especulativo, retirando seu lucro especialmente do setor produtivo sem que produza qualquer bem de consumo. Ou pode-se justificar a partir da [relativamente] escassa utilização de mão-de-obra, já que as atividades bancárias se encontram altamente

---

<sup>44</sup> A Lei n. 12.715/2012 altera a alíquota da contribuição para uma série de empresas.

automatizadas por meio da utilização de recursos eletrônicos. De todo modo, parece-nos que seria salutar que o legislador indicasse expressamente no corpo da lei o fim social ao qual a contribuição se destina, mas estamos demasiado longe desse estágio de evolução democrática<sup>45</sup>.

## **6.2. Contribuição previdenciária devida pelos segurados**

Nas contribuições devidas pelos segurados, o “bico dosador” se pauta mais pela capacidade contributiva, o que dá aplicação à função redistributiva que a previdência social deve também possuir, o que de resto deve pautar toda a atividade estatal. Tendo em vista que a contribuição incide sobre a remuneração e repercute no âmbito prestacional – como examinamos acima –, o critério de aferição da capacidade contributiva é, e deve ser mesmo, a remuneração percebida. Não faria sentido, assim, buscar outras formas de expressão econômica, como o patrimônio.

Pois bem, na contribuição que denominamos “básica” – devida pelo empregado, inclusive doméstico, e trabalhador avulso –, temos a alíquota variando entre 8, 9 e 11%, conforme o valor do salário-de-contribuição (que se pauta na remuneração, dentro de um limite, o denominado “teto do RGPS”). Trata-se da clássica alíquota progressiva, utilizada também no imposto de renda, por exemplo.

Já no que concerne ao contribuinte individual e o facultativo não há, em princípio, variação de alíquota em virtude do salário-de-contribuição. Não obstante, cabe apontar a existência dos denominados “regimes diferenciados de contribuição”. Assim, caso o segurado opte pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, a alíquota de contribuição incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição será: para o facultativo e o contribuinte individual que trabalha por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado, de 11%; para o microempreendedor individual ou o segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda, de 5%.

Cabe mencionar, ainda, a regra, com previsão constitucional (§8º do art. 195), para o segurado especial, que recolhe com alíquota de 2,1% sobre a comercialização da produção, o que se baseia na já apontada sazonalidade da atividade rural. Cumpre chamar a atenção para a circunstância de que aqui

---

<sup>45</sup> A Lei n. 7.689/88, que cuida da CSLL, estabelece alíquota maior para um rol semelhante de contribuintes. Balera considera que “A discriminação que se criou entre os empregadores é inadmissível (...). É que (...) a medida do lucro não guarda qualquer relação com os riscos cobertos pelos planos de seguridade. (...) Inexiste regime próprio de seguridade social em favor dos trabalhadores que prestam serviços às entidades financeiras e equiparadas, única hipótese em que se poderia cogitar de vantagem diferencial das mesmas quando comparadas aos demais setores da atividade econômica.” (A Contribuição...).

não se trata da cota patronal, como se dá lá na contribuição devida pelo empregador rural, mas sim da contribuição devida como segurado (autônomo).

Outro dado importante a ser aqui considerado é o relativo à transferência da responsabilidade tributária ao contratante pela retenção e recolhimento da contribuição devida pelo segurado a seu serviço. Isto se dá no caso de empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais<sup>46</sup> a serviço de pessoa jurídica e também no do empregado doméstico. Tal transferência de responsabilidade, como vimos, gera a automaticidade da filiação. A intenção do legislador, ao estabelecer tal regra, é a de retirar da esfera de disponibilidade do segurado a retenção (ou seja, se é o empregador quem desconta da remuneração do trabalhador e recolhe, terá menos interesse em sonegar, sendo que pode responder inclusive criminalmente por isso), além de facilitar a fiscalização e a cobrança compulsória.

### **6.3. A relação entre custeio e carência**

A relação, de natureza securitária, entre o prêmio pago pelo segurado com o risco coberto se revela especialmente por meio da carência. Com efeito, a lei exige, em regra, um período mínimo de contribuição para fazer despertar a cobertura, variável conforme o evento coberto. Assinala Almansa Pastor, citado por Balera, que a exigência de período de cotização prévia objetiva defender o sistema, a fim de que os gastos gerais deste tenham mínimo de equilíbrio compensatório com os recursos previamente ingressados. A OIT, recolhendo os dados da legislação comparada, considera que a carência é indispensável para que o sistema de seguro social seja dotado de lastro financeiro e para que se evitem inscrições em momentos nos quais os riscos já se avizinham. Traço marcante do antigo esquema do seguro, tal como fora engendrado pelos fenícios e aprimorado pelos romanos, a carência implica estabelecimento de lastro financeiro inicial para a sustentação do plano. O estabelecimento de certo lapso de tempo necessário à aquisição do direito e das prestações é, em si mesmo, típico ato de previdência. As verbas que integram o Fundo de Seguridade Social se transformam em propriedade comum da coletividade protegida. Parcelas desse fundo, deixando de pertencer à comunidade, integrarão o patrimônio jurídico do sujeito de direito no exato instante em que o mesmo se veja colhido pela situação de necessidade. A carência, no seguro privado, está preordenada a permitir a constituição do necessário lastro financeiro para que o direito possa ser exercido. Para Feijó Coimbra, também citado por Balera, “mais acertado seria ver-se na exigência de período mínimo de vinculação, para a concessão de certas prestações, a natural cautela contra tentativas de fraude”. Com efeito, o

---

<sup>46</sup> No ponto, Machado da Rocha anota que “as profundas mudanças sentidas no âmbito do mercado de trabalho obrigaram a previdência social a criar um mecanismo que (...) não apenas evitasse a grande evasão de receita na categoria dos contribuintes individuais como também permitisse a esses segurados desfrutar efetivamente da cobertura previdenciária. Assim, para as empresas, também restou estipulada uma obrigação de retenção e repasse das contribuições devidas pelos contribuintes individuais (...)” (*Op. cit.*, 2004, p. 153).

estabelecimento de certo lapso de tempo para que o beneficiário possa requerer o benefício reduz possibilidades de fraude e evita que se manipulem falsas situações<sup>47</sup>.

Daniel Machado da Rocha anota que “(...) muitas prestações demandam um tempo mínimo de vinculação ao regime assecuratório, requisito nominado de carência, (...) como imposição decorrente da densificação do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (...). Contudo, (...) determinadas situações de necessidade social, excepcionais, permitem que o requisito de contrapartida seja afastado (...).”<sup>48</sup>.

Em outro trabalho de nossa autoria<sup>49</sup>, anotei que a carência, em sentido técnico e estrito, existe apenas quanto aos benefícios não-programados, que cobrem riscos imprevisíveis, já que nos benefícios programados há, ao menos em tese, a constituição de lastro financeiro suficiente para arcar com os gastos relativos ao benefício que será concedido, pelo que o que se tem é uma relação de capitalização – e, portanto, tempo de contribuição mínimo e não propriamente carência.

## **BIBLIOGRAFIA**

BALERA, Wagner. *Sistema de Seguridade Social*, 7ª Ed. São Paulo: LTr, 2014.

BALERA, Wagner. *Noções Preliminares de Direito Previdenciário*, 2ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BALERA, Wagner. A contribuição social sobre o lucro. *Revista de Direito Tributário*, vol. 67. São Paulo: Malheiros, p. 292-322.

BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D’Avila. *Fundamentos da Seguridade Social*. São Paulo: LTr, 2015.

BATISTA, Flávio Roberto. *Reformas da Previdência sob o Prisma do Custeio e da Distribuição de Benefícios: um olhar de totalidade*. *Revista do TRF3*, Ano XXIV, n. 117, Abr/Jun de 2013, p. 17-30.

BERNSTEIN, Peter L.. *Desafio aos Deuses: a fascinante história do risco*. 21ª Ed. (tradução de Ivo Korylowski). Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*, 15ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

---

<sup>47</sup> Sistema...

<sup>48</sup> *Op. cit.*, p. 149.

<sup>49</sup> Teoria Geral do Risco Social (*mimeo*).

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As Três Economias Políticas do Welfare State*. Revista Lua Nova, n. 24, 1991, tradução de Dinah de Abreu Azevedo, extraído de “The three worlds of welfare state. Princeton University Press, 1990”.

IBRAHIM, Fabio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*, 20ª Ed., Niterói: Impetus, 2015.

PAULSEN, Leandro. *Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência*. 16ª Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*, 27ª Ed. (9ª tiragem). São Paulo: Saraiva, 2010.

ROCHA, Daniel Machado da. *O Direito Fundamental à Previdência Social: na perspectiva dos princípios constitucionais diretos do sistema previdenciário brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. *Direito Previdenciário Esquematizado*, 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

TOMÉ, Fabiana Del Padre. *Contribuições para a Seguridade Social: à luz da Constituição Federal*, 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2013.

**SUBSÍDIOS AO DEBATE PARA A IMPLANTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE  
WHISTLEBLOWER NO BRASIL \***  
**(PARTE II)**

**MÁRCIO ANTONIO ROCHA**  
Desembargador Federal do TRF4  
Coordenador da Ação 4 sobre whistleblower  
Enccla em 2016

**Certeza de esclarecimento dos fatos**

Tão importante quanto as regras de proteção ao reportante é a regra de que o esforço e o risco não sejam em vão. Para tanto, o sistema deve prever como sucedâneo do relato um esforço claro das autoridades para esclarecerem os fatos suspeitos. Vaughn informa que “Pesquisas nas atitudes dos empregados públicos nos Estados Unidos concluiu consistentemente que a principal razão dada para permanecerem silentes não é o medo de represálias, mas a crença de que nada irá mudar como resultado do relato”.<sup>1</sup>

O devido esclarecimento dos fatos é tanto uma regra de proteção do reportante quanto a própria razão da existência dos programas de *whistleblower*.

“Tomar ações quanto aos relatos e às revelações é uma preocupação-chave dos *whistleblowers* – eles desejam ver ações serem tomadas para remediar as irregularidades que eles tenham trazido à tona. Também é do interesse das organizações, dos órgãos reguladores, das agências de aplicação da lei e dos cidadãos que relatam e revelam que elas sejam examinadas, investigadas, e, onde necessário, ações sejam tomadas para corrigir o problema, particularmente ao evitar mais danos sérios. ‘Prontamente’ significa que a ação deve ser tomada sem qualquer atraso, tendo em conta os recursos

---

\* Artigo recebido em 1/11/2017 - Aprovado em 6/11/2017

<sup>1</sup> VAUGHN, Robert G.; DEVINE, Thomas; HENDERSON, Keith. The Whistleblower Statute prepared for the Organization of American States and the Global Legal Revolution Protecting Whistleblowers. **The George Washington International Law Review**, v. 35, n. 4, 2003. p. 869.

disponíveis e o nível de dano para o interesse público que foi revelado pelo relatório ou pela revelação.”<sup>2</sup>

Segundo as recomendações das Nações Unidas,

“O manejo dos relatos e a cooperação em manejar os relatos profissionalmente, avaliando as informações em seu mérito e tomando as ações apropriadas para corrigir qualquer irregularidade, é fundamental para construir a confiança no sistema. Isso é um dos mais importantes aspectos da proteção das pessoas que relatam. [...] É, portanto, essencial assegurar que os sistemas que as autoridades competentes implementem para o manejo de informações dos *whistleblowers* atendam aos requisitos de qualidade e justiça e que as pessoas responsáveis por essas tarefas sejam experientes e adequadamente treinadas. Uma efetiva cooperação entre agências também é necessária para poder assegurar que os requisitos de proteção sejam mantidos na transferência de informações de uma instituição para outra.”<sup>3</sup>

Remete-se aqui à importância de que os poderes sejam assegurados à autoridade para que possa ao final ter esclarecimentos claros dos fatos, ainda que existam punições administrativas ou penais a serem aplicadas. Nos termos da Recomendação Europeia:

“Relatos de interesse público e denúncias por *whistleblower* devem ser investigados prontamente e, quando necessário, ações devem resultar de uma maneira efetiva e eficiente por parte do empregador ou da agência pública reguladora apropriada, da agência aplicadora da lei ou do órgão supervisor.”<sup>4</sup>

O produto final da ação deve ser a plena transparência das ações do órgão ou da empresa. Para tanto, há a necessidade de fixação de prazo razoável para que haja apuração e esclarecimento. Pode ocorrer que, por vezes, no setor público, dada a pluralidade de ofensas a diversos interesses jurídicos, a apreciação dos fatos deva ser submetida a diversos órgãos. É importante que, ainda que a agência receptora da notícia não seja a competente para a apreciação de todas as ofensas, como produto final

---

<sup>2</sup> CONSELHO EUROPEU. **Protection of whistleblowers**: Recommendation CM/REC (2014) 7 and explanatory memorandum. Disponível em: <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf)>.

<sup>3</sup> “The handling of reports and cooperation. Handling reports professionally, assessing the information on its merits and taking the appropriate action to address any wrongdoing is fundamental to building trust and confidence. This is one of the most important aspects of the protection of reporting persons. (...) It is, therefore, essential to ensure that the systems that competent authorities implement for handling information received from reporting persons meet standards of quality and fairness and that those responsible for such tasks are skilled and properly trained. Effective inter-agency cooperation is also necessary in order to assure that the protection standards are maintained in the transfer of information from one institution to another.” NAÇÕES UNIDAS. **The United Nations Convention against Corruption**: resource guide on good practices in the protection of reporting persons. p. 68-69. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf)>.

<sup>4</sup> CONSELHO EUROPEU. **Protection of whistleblowers**: Recommendation CM/REC (2014) 7 and explanatory memorandum. p. 36. Disponível em: <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf)>.

dessa recepção do relato, se tenha a certeza de que cada uma das agências foi devidamente comunicada, tendo sido desencadeadas nessas agências ações concretas de apreciação dos fatos, fundamentando-se as devidas decisões.

### **Prestação de informações ao *whistleblower* quanto ao andamento da apuração**

Tomando-se por base o programa de *whistleblower* da OEA, seguem-se as seguintes regras: i – a autoridade, em noventa dias após o recebimento de relato sobre irregularidades funcionais ou retaliações, deverá emitir um relatório final; ii – o relatório final deverá incluir, no mínimo: a) um sumário dos fatos narrados e das conclusões obtidas; b) entre as conclusões, deverão ser referidos todos os indícios probatórios, e as conclusões deverão ser baseadas no Código de Funcionários e demais diplomas; c) o relatório deve indicar recomendações para prevenir futuras violações e corrigir as retaliações que se conclua tenham ocorrido contra o *whistleblower*; iii – antes de o relatório final ser transmitido ao secretário-geral da organização, ele deve ser submetido ao *whistleblower* para que este faça amplos comentários, sem qualquer restrição; iv – os comentários do *whistleblower* devem ser incluídos no relatório final a ser encaminhado ao secretário-geral da OEA.<sup>5</sup>

Também nas recomendações para a legislação dos países europeus anotou-se: “Assegurar ao indivíduo que fez o relato ser mantido informado das investigações e dos seus resultados, na medida das possibilidades legais, reforça a ferramenta nacional, sobretudo na medida em que constrói confiança no sistema”, esclarecendo os *experts* que essa boa prática deve ser usada tanto para relatos havidos dentro de corporações quanto no serviço público.<sup>6</sup> Por sua vez, “O Chefe do Escritório de

---

<sup>5</sup> “*Final Report: In any case, not later than ninety (90) calendar days after the Whistleblower files an Admissible Report alleging Misconduct and/or Retaliation, the Appropriate Authority shall complete and submit its Final Report on Misconduct and/or Retaliation (hereafter, ‘Final Report’) to the Secretary General. (a) At a minimum, the Final Report shall include a summary of the facts established and related findings. Such findings shall reference all supporting evidence and make conclusions based on application of the provisions in this Staff Rule and other relevant authorities. In its analysis, the Final Report shall draw conclusions as to whether the General Secretariat’s Rules and Regulations have been violated. It shall provide recommendations for preventing future violations, and remedies to make the Whistleblower whole, where Retaliation is found to have occurred. (b) Before the Final Report is transmitted to the Secretary General, it shall be provided to the Whistleblower in full and without redaction for the Whistleblower’s comments. The Whistleblower’s comments shall be included in the Final Report when it is delivered to the Secretary General.*” OAS. **Rule 101.11:** Procedures for whistleblowers and protections against retaliation. Disponível em: <[http://www.oas.org/legal/english/gensec/EXOR1403\\_APPENDIX\\_A.doc](http://www.oas.org/legal/english/gensec/EXOR1403_APPENDIX_A.doc)>.

<sup>6</sup> “*Ensuring that the individual who made the report is kept informed of the investigation and its outcome as is legally possible strengthens the national framework overall as it builds trust and confidence and reduces the likelihood that further unnecessary disclosures will be made. Principle 20 is focused primarily on reports made internally within the organization or enterprise. However, member States may also consider it beneficial to extend the provision to reports made to public bodies within the confines of a regulatory enforcement or supervisory framework.*” CONSELHO EUROPEU. **Protection of whistleblowers:** Recommendation CM/REC (2014) 7 and explanatory memorandum. p. 37. Disponível em: <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf)>.



*Whistleblowers* na Securities and Exchange Commission nos Estados Unidos também descreve o tempestivo e regular *feedback* como um importante aspecto da ‘proteção’”.<sup>7</sup>

### Possibilidade de revisão

Complementarmente ao recebimento de informações quanto às providências tomadas, é salutar alguma possibilidade de debate quanto às decisões tomadas em relação ao relato. Conforme revela o estudo das Nações Unidas,

“Em algumas jurisdições, tem sido sugerido que os indivíduos deveriam ser capazes de apelar contra as decisões de uma competente autoridade administrativa que decida não investigar ou quando exista razão para se acreditar que a investigação foi procedida abaixo dos padrões aceitáveis.”<sup>8</sup>

*Standard* nesse sentido pode ser obtido com a previsão da possibilidade de ser requerida a revisão, por autoridade superior ou por outro órgão, ou de serem acionados os canais da mídia.

### Proteção ao *whistleblower* ainda que o relato não conduza a punições

O princípio 22 das Recomendações do Conselho Europeu impõe:

“A proteção não deverá ser perdida apenas com base no fato de que a pessoa que fez o relato ou a revelação estava errada sobre a importância, ou quando sua percepção de ameaça ao interesse público não se materializou, provado que ele ou ela tinha bases razoáveis para acreditar em sua ocorrência.”<sup>9</sup>

Conforme anotado alhures, do reportante se exige boa-fé em relatar fatos à autoridade, e essa boa-fé está diretamente ligada à existência de uma conclusão razoável sobre fatos verificados. Não se exige do *whistleblower* a comprovação de fatos, ou investigações apuradas, mesmo porque tais investigações, além de poderem colocar em risco a pessoa, podem ainda desencadear o encobrimento dos fatos e o desfazimento de provas. A aplicação do referido princípio é explicada nos seguintes termos:

---

<sup>7</sup> NAÇÕES UNIDAS. **The United Nations Convention against Corruption**: resource guide on good practices in the protection of reporting persons. p. 47. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf)>.

<sup>8</sup> “In some jurisdictions, it has been suggested that individuals should be able to appeal against a decision of a competent authority not to investigate or where there is reason to believe the investigation falls below acceptable standards.” NAÇÕES UNIDAS. **The United Nations Convention against Corruption**: resource guide on good practices in the protection of reporting persons. p. 31. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf)>.

<sup>9</sup> CONSELHO EUROPEU. **Protection of whistleblowers**: Recommendation CM/REC (2014) 7 and explanatory memorandum. Disponível em: <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf)>.

“Mesmo quando um indivíduo tenha base para acreditar que existe um problema que poderia ser sério, ele raramente estará em condições de conhecer a fotografia toda. É inevitável, portanto, em ambas as situações, que investigações subsequentes do relato ou da revelação possam demonstrar que o *whistleblower* estava errado. O Princípio 22 deixa claro que a proteção não deverá ser perdida nessas circunstâncias. Mais ainda, o princípio tem sido redigido de forma que torne prejudicados tanto os motivos de o *whistleblower* ter feito o relato ou a revelação quanto a sua boa-fé no agir como sendo relevantes para a questão de se o *whistleblower* estará protegido ou não.”

Nesse sentido, extrai-se da legislação da Malásia a seguinte construção: “A proteção conferida ao *whistleblower* não é limitada ou afetada na hipótese de o relato de condutas irregulares não conduzir a qualquer ação disciplinar ou processo contra a pessoa contra quem se fez o relato de conduta irregular”.<sup>10</sup>

Na outra face da moeda, o referido estudo europeu complementa a respeito de como se dá a proteção da pessoa que tenha sido “denunciada”: “O princípio 10 protege qualquer pessoa que esteja na posição de sofrer perdas ou injúria como resultado de alguém que deliberada ou conscientemente relata ou revela informações falsas. Ainda, a pessoa que faz tais relatos ou revelações não deve ser protegida pela lei”.<sup>11</sup> De fato, há um *standard* unânime de não se proteger o relato de má-fé. Ou seja, firmada a intenção de ofender e criar danos por força de deliberada intenção de utilização de falsas provas ou afirmações, não estará o reportante acobertado, devendo, tanto quanto possível, isso ser claro nas disposições da lei ou do programa.

### **Necessidade de se prever um claro sistema de proteção quanto a retaliações**

Aqui já se afirmou que o ponto mais importante, e também o mais difícil, é a previsão de um sistema de proteção amplo e eficiente ao *whistleblower*. Se há um direito à livre manifestação, um direito de cooperação com a transparência e com o interesse público, da sua existência decorre não poder haver qualquer dano ao cidadão pelo exercício desses direitos. Todavia, esclarece o estudo das Nações Unidas que,

“Embora nem todos aqueles que relatarem irão sofrer por terem assim agido, a experiência demonstra que, muito frequentemente, todos os indivíduos que relatam realmente são vítimas de sérias represálias. Isso pode ter um severo impacto em suas vidas e em sua sobrevivência, o que se estende

---

<sup>10</sup> “A *whistleblower* protection conferred under this section is not limited or affected in the event that the disclosure of improper conduct does not lead to any disciplinary action or prosecution of the person against whom the disclosure of improper conduct has been made.” MALAYSIA. **Whistleblower Protection Act – 2010**. Act 711, 7(2).

<sup>11</sup> CONSELHO EUROPEU. **Protection of whistleblowers**: Recommendation CM/REC (2014) 7 and explanatory memorandum. Disponível em: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf).

para família, amigos e colegas. Quando isso ocorre, gera um efeito desencorajador para aqueles que de outra forma consideravam reportar e, entretanto, decidem que os riscos não compensam o ato. Os Estados-partes devem, portanto, considerar cuidadosamente que medidas podem ser implementadas, na lei e na prática, para permitir que integrantes do público e demais trabalhadores dentro do serviço público e dentro de outras organizações possam falar de modo seguro. É importante assegurar que os relatores e as pessoas próximas a eles estejam protegidas de danos físicos e outras ameaças ao seu bem-estar.”<sup>12</sup>

No setor privado, segundo a experiência europeia,

“Tem sido demonstrado tantas vezes, e sempre, que os *whistleblowers* enfrentam indiferença, hostilidade, ou, pior, retaliação, caso reportem uma preocupação, dentro da organização ou da empresa, para uma autoridade, ou façam uma revelação pública. Ao contrário de se ver o *whistleblower* como um ato positivo de ‘cidadania’, dentro do contexto do trabalho, os *whistleblowers* são marcados como desleais para com seus colegas e empregadores. Quando isso acontece, a atenção é primeiramente ou exclusivamente voltada para o *whistleblower*, admoestando-se ou sancionando-se o indivíduo por ‘quebrar a harmonia’, ao invés de se examinar e corrigir a informação reportada ou revelada. [...] Para se trazer uma mudança de cultura dentro do contexto do trabalho, tanto no setor público quanto no privado, é importante que os Estados-membros remetam uma forte mensagem para empregadores no sentido de terem muita atenção e agirem adequadamente a respeito da informação revelada a eles e de que retaliações e vitimizações de *whistleblowers* não serão toleradas em uma sociedade democrática.”<sup>13</sup>

### Frequentes formas de retaliação

De acordo com a ONG US Government Oversight, algumas retaliações no ambiente de trabalho podem tomar as seguintes formas:

---

<sup>12</sup> “While not all those who report will suffer for doing so, experience shows that all too often individuals do face serious reprisals and victimization. This can have a severe impact on their lives and livelihoods and extend to family, friends and colleagues. When this occurs, it has a chilling effect on others who might otherwise have considered reporting but decide it is not worth the risk. States parties must therefore consider carefully what measures can be implemented in law and practice that will allow members of the public and those working within public services and in other organizations to speak up safely. Ensuring that reporting persons and those close to them are protected from physical harassment and other threats to their well-being is also important.” NAÇÕES UNIDAS. **The United Nations Convention against Corruption**: resource guide on good practices in the protection of reporting persons. p. 46. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf)>.

<sup>13</sup> CONSELHO EUROPEU. **Protection of whistleblowers**: Recommendation CM/REC (2014) 7 and explanatory memorandum. p. 12. Disponível em: <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf)>.

- Retirada de algumas atribuições do trabalho, de modo que o trabalhador fica marginalizado.
- Retirada das credenciais dos empregados das forças nacionais de segurança, de modo que ele ou ela estão na prática exonerados.
- Colocação do nome em “lista negra”, de modo que o trabalhador fique incapaz de encontrar outro trabalho rentável.
- Abertura de investigações retaliatórias para desviar a atenção da perda de recurso, da fraude ou dos abusos que o *whistleblower* está tentando expor.
- Questionamentos da saúde mental, da competência profissional e da honestidade.
- Atribuição de novas e elevadas tarefas, de impossível cumprimento, ao *whistleblower*, ou tentativas de fazê-lo cair em uma armadilha.
- Transferência geográfica do trabalhador, de modo que ele ou ela se torne incapaz de fazer seu trabalho.<sup>14</sup>

Os estudos das Nações Unidas auxiliam a complementar, sem exauri-lo, o referido rol de possíveis retaliações:

- Coerção, intimidação ou ameaça à pessoa que fez o relato ou aos seus parentes.
- Discriminação, desvantagem ou tratamento injusto.
- Lesões corporais ou outro crime grave.
- Danos à propriedade.
- Ameaças de represálias.
- Suspensão ou demissão.
- Rebaixamento ou perda de oportunidade para promoção.
- Transferência de atribuições, troca de local de trabalho, redução das remunerações ou mudança das horas de trabalho.

---

<sup>14</sup> “Some common practices under this rubric as listed by the US Project on Government Oversight are: • Taking away job duties so that the employee is marginalized. • Taking away an employee’s national security clearance so that he or she is effectively fired. • Blacklisting an employee so that he or she is unable to find gainful employment. • Conducting retaliatory investigations in order to divert attention from the waste, fraud, or abuse the whistleblower is trying to expose. • Questioning a whistleblower’s mental health, professional competence, or honesty. • Setting the whistleblower up by giving impossible assignments or seeking to entrap him or her. • Reassigning an employee geographically so he or she is unable to do their job.” BANISAR, David. **Whistleblowing**: international standards and developments. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1753180>>.

- Imposição ou processamento de qualquer ação disciplinatória, reprimenda ou outra penalidade (incluindo penalidades financeiras).
- Colocação em “lista negra” (*sic*) (em um setor ou em um acordo industrial amplo, formal ou informal, que previna um indivíduo de encontrar um emprego alternativo).
- Processos com base nas leis criminais ou civis por quebra de segredos, calúnia e difamação.<sup>15</sup>

### **Retaliações com base no sistema jurídico**

Como observado, as retaliações podem estar materializadas em processos de calúnia, difamação ou injúria, devendo, portanto, a lei de proteção prever sobre esse aspecto, afastando tais criminalizações quando o relato foi procedido em bases razoáveis. Especial atenção deve ser dada à transferência de informações a que o trabalhador tem regular acesso no exercício de suas funções e às quais, embora sejam indícios ou provas de irregularidades, a empresa ou órgão busque dar o caráter de sigilo, a fim de evitar sejam reveladas ou, quando reveladas, imputar ao *whistleblower* a quebra do dever de confidencialidade. Retaliações dessa natureza podem vir por meio de procedimentos administrativos de “apuração” ou processos judiciais em que se alega, entre outros, quebra de confidencialidade de informações internas de órgãos ou empresa, segredos empresariais ou regras dessa natureza. No particular, deve ser provida proteção legal, assegurando-se a nulidade de cláusulas contratuais trabalhistas com tais restrições. É de se lembrar não ser exigível o silêncio ou sigilo sobre o cometimento de um crime ou uma violação de dever expresso em lei ou regulamento setorial. As bases da inexigibilidade de obrigação dessa natureza já foram expostas, em 1857, na Inglaterra, no caso *Gartside v. Outram*, em que se decidiu:

“A doutrina da verdade é que não há sigilo para se relatar uma irregularidade. Você não pode me exigir sigilo de um crime ou de uma fraude e se intitular com poder para fechar meus lábios sobre

---

<sup>15</sup> “Potential forms of unfair treatment or reprisal can include, but are not limited to: • Coercion, intimidation or harassment of the reporting person or relatives • Discrimination, disadvantage or unfair treatment • Injury or other capital crime • Damage to property • Threat of reprisal • Suspension, layoff or dismissal • Demotion or loss of opportunity for promotion • Transfer of duties, change of location of work, reduction in wages or change in working hours • The imposition or administering of any discipline, reprimand or other penalty (including a financial penalty) • Blacklisting (a sector- or industry-wide agreement, formal or informal, that prevents an individual from finding alternative employment) • Prosecution under civil or criminal law for breach of secrecy, libel and defamation.” NAÇÕES UNIDAS. **The United Nations Convention against Corruption**: resource guide on good practices in the protection of reporting persons. p. 46. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf)>.

qualquer segredo que você tenha tido a audácia de me relatar em relação a qualquer intenção fraudulenta de sua parte: esse dever de confidencialidade não pode existir.”<sup>16</sup>

Nesse contexto, a revelação de um crime ou de uma ofensa a dever expresso em regulamentos setoriais não pode ter proteção de confidencialidade, notadamente quando a revelação é feita para uma autoridade com poderes para apurar o fato. Nessa orientação inclui-se a oferta de provas à autoridade sobre as quais o cidadão tenha regular acesso, não se podendo, da mesma forma, impor barreiras de confidencialidade. As recomendações da Assembleia Parlamentar Europeia reforçam esse entendimento:

“No setor privado, informações sobre como se conduzem os negócios são importantes para a proteção de consumidores, para a justa concorrência no mercado e a regulamentação apropriada do sistema financeiro e para outras atividades negociais. Cortes em várias jurisdições têm decidido que não há confidencialidade quanto a irregularidades e que os relatos públicos são válidos e protegidos, particularmente quando o interesse público tem maior peso que o direito do empregador em restringi-los. A Corte Europeia de Direitos Humanos tem decidido similarmente em um número de casos examinando o Artigo 10 da Convenção Europeia de Direito Humanos quanto ao direito de liberdade de expressão.”<sup>17</sup>

As retaliações que se seguem ao relato do *whistleblower* podem ser cometidas no ambiente de trabalho ou fora dele. Podem ser aplicadas diretamente ao reportante ou indiretamente a amigos, colegas e familiares. A ameaça pode estar no próprio sistema jurídico, mediante acusações de crimes contra a honra e a imagem, quebra de sigilo de dados do serviço público ou privado, ameaças de investigações ou processos administrativos, etc. Em todas essas possíveis formas de retaliação, há que se socorrer do conceito do relato protegido por programas de *whistleblower*, onde, primeiramente, há que se diligenciar se o relato foi feito em bases razoáveis e no possível interesse público e, secundariamente, se as ações contra os interesses do *whistleblower* apresentam como fator contributivo justamente esse relato. Com isso, diferencia-se o *whistleblower* que age em busca de um interesse público daquele que deliberadamente procura causar danos; daquele que se defende de um

---

<sup>16</sup> “The public interest defense developed out of the ‘iniquity rule’ as propounded by Wood VC in the 1857 case of *Gartside v Outram*. In that case the plaintiff sought to restrain a former sales clerk from disclosing information relating to the plaintiffs business. In answer to the plaintiffs’ bill the defendant pleaded that the plaintiff had carried out its business in a fraudulent manner. In the course of his judgment the Vice Chancellor said: ‘The true doctrine is, that there is no confidence as to the disclosure of iniquity. You cannot make me a confident of a crime or a fraud, and be entitled to close my lips upon any secret which you have the audacity to disclose to me relating to any fraudulent intention on your part: such a confidence cannot exist.’” KOOMEN, Karen. Breach of confidence and the public interest defence: is it in the public interest? A review of the English public interest defence and the options for Australia. **Queensland University of Technology Law Journal**, v. 10, 1994. Disponível em: <<https://lr.law.qut.edu.au/article/view/382/371>>.

<sup>17</sup> CONSELHO EUROPEU. **Protection of whistleblowers**: Recommendation CM/REC (2014) 7 and explanatory memorandum. p. 10. Disponível em: <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf)>.

relato absurdo e sem fundamento; daquele que deseja retaliar o *whistleblower* por ter narrado um fato razoável e de interesse público.

### O ambiente de trabalho e a retaliação

No ponto, é importante observar que, por vezes, a retaliação simplesmente não terá a forma de uma ação positiva contra o reportante, familiares e mesmo pessoas próximas. Ao contrário, a retaliação poderá estar encoberta por condutas ligadas ao ambiente de trabalho, praticadas por colegas, e não exatamente por superiores hierárquicos. Nessas hipóteses, não se pode inclusive excluir incentivos do empregador para a instalação dessa animosidade, ou, quando menos, uma omissão deliberada em cobrar do conjunto de funcionários uma atitude de respeito à figura do *whistleblower*. Vaughn estudou o enfrentamento dessa questão nas diversas legislações americanas, anotando:

“De particular interesse nas legislações estaduais são as definições de ações (retaliatórias por parte do empregador) que vão além de ações formais ou informais do empregador, como, por exemplo, as mudanças nas condições de trabalho, nas tarefas, e ainda se incluem os casos em que o empregador influencia o comportamento de outros empregados contra o *whistleblower*. Essas disposições são interessantes não apenas pela extensão da proteção que elas sugerem, mas também porque enfatizam a importância de um ambiente institucional favorável ao *whistleblower*. Pelo menos, na medida em que o empregador tem um papel em instigar a hostilidade no ambiente de trabalho, ele se torna responsável por isso.”<sup>18</sup>

Adicionando complexidade à análise do tema retaliações no ambiente de trabalho, haverá ainda, por parte do empregador, o argumento da liberdade contratual plena, pela qual pode, em tese, livremente, contratar ou dispensar trabalhadores. Essa alegada liberdade daria ao empregador o direito de, ao tomar conhecimento da realização de algum relato, entender que perdera o interesse em manter o empregado, por quebra de confiança, apreço ou qualquer outro motivo, autorizando-lhe a impor o término do contrato de trabalho. Variação dessas ações seria a manutenção da relação de trabalho com a atribuição de novas tarefas, mudanças de local ou horário de trabalho, etc.

Thomas Devine, um dos maiores especialistas mundiais no tema de *whistleblower*, oferta estudo da evolução da legislação americana sobre esse particular aspecto da comprovação de retaliações, esclarecendo como o Congresso Americano abandonou o conceito inicial, de considerar retaliação a ação tomada “em represália ao relato”, para a ação tomada “por causa do relato”. Nas palavras do autor:

---

<sup>18</sup> VAUGHN, Robert G. State whistleblower statutes and the future of whistleblower protection. **Administrative Law Review**, v. 51, n. 2, 1999. p. 607.

“Eliminando os testes de motivos. Sob a Lei de Reforma do Serviço Público Civil, um empregador não viola o §2302(b)(8) a não ser que a decisão pessoal seja desafiada como sendo ‘em represália por’ ter havido um relato de irregularidades. A lei (posterior) do Whistleblower Protection Act – WPA substituiu aquela expressão por ‘por causa do’ relato de irregularidade. A mesma substituição também se aplica na proteção de testemunhas do OSC<sup>19</sup> ou das investigações do Escritório do Inspetor-Geral (OIG), assim como daqueles que recusaram cumprir uma ordem que violava a lei. **O impacto é que o ânimo, a intenção do empregador de punir ou de retaliar, não mais se faz necessária.**<sup>20</sup> Decisões pessoais adversas não podem ser baseadas no fato de ter havido um relato, independentemente da presença ou da ausência de retaliação. Isso elimina a comum alegação defensiva do empregador no sentido de que não remanesceram ‘ressentimentos’, mas que não seria realista trabalhar com um dissidente depois do que ele manifestou. Na história legislativa do WPA, o Congresso especificamente reformulou precedentes de cortes federais que requeriam prova da intenção de punir, pois indevidamente restritivos. Em decorrência, tudo que se faz necessário para provar a violação (retaliação) é um elo casual.”<sup>21</sup>

### Ônus da prova quanto a retaliações

Apresentando as retaliações as mais variadas formas, torna-se, na prática, muito difícil ao reportante provar que ações ou decisões contra si tomadas são medidas de retaliação. Dentro do serviço público, ou na iniciativa privada, de modo especial, os superiores imediatos apresentam certa discricionariedade na distribuição de funções, atribuições, encargos, os quais afetam diretamente a qualidade de trabalho ou as condições de exercê-lo. Como visto, na iniciativa privada há ainda a dificuldade da liberdade do empregador em escolher, e manter, a relação contratual com o trabalhador. Todavia, ressalvadas opções gerenciais legítimas, o ponto a se questionar reside em uma única questão: as decisões tomadas contra o *whistleblower* foram desencadeadas após o relato? Se a resposta

---

<sup>19</sup> Nota do tradutor: Office of Special Council – agência incumbida de apurar e promover a correção de retaliações de *whistleblower* no serviço público federal, podendo peticionar no MSPB – Merit System Protection Board, que é a agência com poderes de adjudicar litígios administrativos sobre tais causas.

<sup>20</sup> Destaque nosso.

<sup>21</sup> “Eliminating the Motives Test. Under the Civil Service Reform Act an employer did not violate §2302(b)(8) unless the challenged personnel decision was ‘in reprisal for’ whistleblowing. The WPA replaced that phrase with ‘because of protected activity. The same substitution also applies to protection for witnesses in OSC or Office of Inspector General (‘OIG’) investigations, as well as for those who refuse an order to violate the law. The impact is that animus, the employer’s punitive or vindictive intent, no longer is necessary. Decisions on personnel actions may not be based on whistleblowing disclosures, regardless of the presence or absence of retaliation. This eliminates the common employer defense that there are ‘no hard feelings,’ but it is no longer realistic to work with a dissenter after what was said. In the WPA legislative history Congress specifically overruled federal court precedent that required proof of an intent to punish as unduly restrictive. In the aftermath, all that is necessary to prove a violation is a causal link.” DEVINE, Thomas. The Whistleblower Protection Act burdens of proof: ground rules for credible free speech rights. **E-Journal of International and Comparative Labour Studies**, v. 2, n. 3, set./out. 2013. p. 6. Disponível em: <[http://adapt.it/EJCLS/index.php/ejcls\\_adapt/article/download/133/194](http://adapt.it/EJCLS/index.php/ejcls_adapt/article/download/133/194)>.



a essa questão for sim, ou seja, se, após o *whistleblower* relatar irregularidades (quanto à lisura das condutas de superiores ou da organização), ele teve a sua situação de trabalho deteriorada, provavelmente se está diante de uma ação de retaliação, e não de legítimo gerenciamento.

### Prova das retaliações

Quanto à comprovação das retaliações, há unanimidade dos especialistas, exposta nas recomendações do Conselho Europeu e em estudos dos G20 e da OECD, sobre a necessidade de existir diferentes distribuições dos deveres probatórios. O já tantas vezes referido estudo das Nações Unidas alerta:

“Um sistema que requer a um empregado demonstrar que a razão pela qual ele ou ela foi tratado injustamente é porque ele ou ela fez um relato de irregularidades estabelece um ônus ao indivíduo que pode ser muito difícil de ser atingido. Enquanto a maioria dos sistemas requer que o reportante apresente, ao início, indícios de que ele ou ela tenham levantado uma preocupação e sofrido retaliação (ameaça, falta de promoção, suspensão, demissão, etc.), o indivíduo pode não estar em posição de provar as razões das ações de seu ou sua empregador(a). Realmente, frequentemente ocorre que apenas o empregador ou outro indivíduo retaliador é quem está em posição de provar em um alto *standard* que a ação em detrimento do indivíduo foi inteiramente baseada em ações não relacionadas (ao relato) e que foi justa nas circunstâncias. É por essa razão que muitos países têm adotado o que é frequentemente referido como ‘inversão do ônus da prova’, pelo qual a lei requer ao empregador provar que o reportante foi tratado de um modo particular por uma razão legítima, uma vez tenha o reportante estabelecido que ele ou ela teria sofrido ação prejudicial.”<sup>22</sup>

Alguns aspectos da distribuição desses encargos probatórios indicam, primeiro, que cabe ao empregado provar que determinada ação lhe é prejudicial; segundo, que cabe ao empregador a prova de que a ação tomada contra os interesses do reportante seria tomada independentemente de qualquer ação do empregado, e de que a existência do relato não se constitui em um fator contributivo para a decisão do empregador em relação ao empregado.

---

<sup>22</sup> “A system that requires an employee to demonstrate that the reason he or she has been treated unfairly is because he or she has reported wrongdoing places an onus on the individual that can be very difficult to meet. While most systems require that a reporting person present a *prima facie* case showing that he or she raised a concern and suffered a detriment (harassment, lack of promotion, demotion, dismissal, etc.), the individual may not be in a position to prove the reason for his or her employer’s action. Indeed, it may often be only the employer or other retaliating individual who is in a position to prove to a high standard that the detriment was for an entirely unrelated reason and that it was fair under the circumstances. It is for this reason that many countries have adopted what is often referred to as a ‘reverse burden of proof’, whereby the law requires the employer to show that the reporting person was treated in a particular way for a valid reason once the reporting person has established that he or she has suffered a detriment.” NAÇÕES UNIDAS. **The United Nations Convention against Corruption**: resource guide on good practices in the protection of reporting persons. p. 64. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf)>.

Um terceiro aspecto da distribuição desses encargos diria respeito à “quantidade ou qualidade” da prova a ser produzida tanto pelo empregado quanto pelo empregador, a fim de cumprirem seus deveres probatórios mencionados anteriormente. À vítima das retaliações caberia trazer indícios de que a ação é prejudicial. Ao empregador caberia trazer provas, segundo o que se chama, na Common Law, “*standards of proof*” ou “*standards probatórios*”, identificados em crescentes níveis probatórios, a modo de se ter uma maior ou menor necessidade probatória em cada *standard*. O menor nível probatório seria “prova substancial”, a qual serviria para suportar uma conclusão, porém sujeita a interpretação diversa por uma mente igualmente razoável. *Standard* um pouco mais elevado é a “*preponderance of evidence*”, ou seja, não se procura, por meio da prova, a certeza, mas a evidência ou a conclusão que dela prepondera. Esse *standard* também pode ser identificado como a conclusão, dentro de um conjunto de provas, de que a existência de determinado fato é mais provável do que improvável. Um segundo nível probatório, mais exigente, seria a comprovação por meio de prova clara e convincente, ou “*clear and convincing evidence*”, o que poderia ser traduzido como a certeza moral da ocorrência do fato, ou de que o fato é altamente provável ou razoavelmente certo. O terceiro, de modo geral aplicável apenas em processos penais, seria o “*beyond reasonable doubt*”.

Ainda na legislação americana, anota Devine que a nova legislação do WPA impôs um ônus mais realista ao *whistleblower*, ao adotar o conceito antes mencionado do relato como “fator contributivo” para as ações prejudiciais tomadas pelo empregador:

“O novo *standard* no WPA repôs o primitivo ônus da prova com um (*standard*) mais realista, tanto para o *prima facie case* quanto para as ações defensivas da agência (de proteção). Agora, a *Board*<sup>23</sup> deve concluir que existe um *prima facie case* quando o apelante<sup>24</sup> ‘tenha demonstrado que a reclamação descrita sob o § 2302(b)(8) foi um fator contributivo’ na reclamada ação prejudicial do empregador que foi ou está para ser tomada contra o empregado, ex-empregado ou postulante a vaga. Embora não exista uma definição legal de ‘fator contributivo’, o Congresso não deixou qualquer ambiguidade sobre sua intenção.”

E acrescenta: “O ônus da prova foi transferido, e o empregador deve demonstrar por meio de ‘**evidência preponderante**’ que a ação tida por prejudicial teria ocorrido de qualquer forma, mesmo na ausência do referido relato ou reclamação”.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Referindo-se à MSPB, agência de proteção ao *whistleblower* no serviço público federal.

<sup>24</sup> Referindo-se a um apelo administrativo à MSPS, supostamente diante de uma negativa de proteção ao *whistleblower* feita pelos procuradores da OSC.

<sup>25</sup> DEVINE, Thomas. The Whistleblower Protection Act burdens of proof: ground rules for credible free speech rights. **E-Journal of International and Comparative Labour Studies**, v. 2, n. 3, set./out. 2013. p. 9. Disponível em: <[http://adapt.it/EJCLS/index.php/ejcls\\_adapt/article/download/133/194](http://adapt.it/EJCLS/index.php/ejcls_adapt/article/download/133/194)>.

A processualística brasileira não tem grandes experiências com esses conceitos, pois, em geral, não trabalha com níveis ou quantitativos probatórios,<sup>26</sup> mas apenas com a chamada inversão do ônus da prova, ou, de acordo com o novo Código de Processo Civil, a distribuição das cargas dinâmicas da prova, conforme o art. 373, § 1º. Todavia, aplicando-se esses conceitos, poder-se-á estabelecer, quanto ao empregado, que lhe cabe trazer apenas indícios de que determinado fato lhe é prejudicial, ou que deve comprovar que o fato ou a ação contra si tomada lhe é prejudicial frente às anteriores condições do trabalho. Por outro lado, para o empregador restaria a comprovação de que as ações tomadas contra o trabalhador, ou as condições em que o trabalho passou a ser exigido, seriam modificações que teriam sido tomadas por motivos próprios, não se incluindo como fator contributivo da decisão o fato de o trabalhador estar se preparando para relatar ou ter relatado ou a desconfiança de que o trabalhador fosse o autor de um relato. Esse conceito faz parte do compêndio de boas práticas do G20, anotado no 3º princípio, segundo o qual a legislação deve dar “Clara indicação de que, desde uma demonstração *prima facie* de retaliação ao *whistleblower*, o empregador tem o ônus de provar que as medidas tomadas em detrimento do *whistleblower* foram motivadas por razões outras que não o relato”.<sup>27</sup> No mesmo sentido é a recomendação da Assembleia Parlamentar do Conselho Europeu:

“O princípio 25 estabelece o ônus da prova para qualquer ação infligida pelo empregador contra os interesses do indivíduo que fez um relato ou reclamação de interesse público. Uma vez que o empregado demonstra *prima facie* que ele ou ela fez um relato ou reclamação de interesse público e sofreu ação em seu detrimento, o ônus da prova se coloca no empregador, sendo ele quem deve provar que qualquer ação tomada foi justa e não está de qualquer forma ligada com o ato de reportar.”<sup>28</sup>

Sem exaurir o tema, pode-se colher essa opção de legislações estrangeiras: Bósnia – “Se o diretor de uma instituição alegar que teria tomado a mesma ação contra o reportante mesmo que a pessoa não fizesse o relato de corrupção, o diretor deverá ser requerido a comprovar a alegação”;<sup>29</sup> Índia – “O ônus da prova de que a ação da autoridade pública não vitimiza o reportante deve recair sobre a autoridade pública”.<sup>30</sup> Essa também é a recomendação da Transparência Internacional:

---

<sup>26</sup> Há certamente uma distinção entre qualidades de prova quando se está diante de decisões provisionais ou definitivas.

<sup>27</sup> “Clear indication that, upon a *prima facie* showing of whistleblower retaliation, the employer has the burden of proving that measures taken to the detriment of the whistleblower were motivated by reasons other than the disclosure.” OECD. **G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of whistleblowers: study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation.** p. 31. Disponível em: <<http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>>.

<sup>28</sup> CONSELHO EUROPEU. **Protection of whistleblowers: Recommendation CM/REC (2014) 7 and explanatory memorandum.** p. 40. Disponível em: <[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2014\)7E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2014)7E.pdf)>.

<sup>29</sup> BÓSNIA. **Law on Protection of Whistleblower in the Institutions of Bosnia and Herzegovina.** Artigo 8º, (3).

<sup>30</sup> ÍNDIA. **The Whistleblowers Protection Act.** 2011. Capítulo V, artigo 11, (2).

“Ônus da prova pelo empregador – para evitar sanções e penalidades, um empregador deve clara e convincentemente demonstrar que qualquer medida tomada contra um empregado não está em nenhum sentido conectada com ou motivada pelo relato do *whistleblower*.”<sup>31</sup>

Também o Título 5 do Código dos Estados Unidos, em sua parte II, Capítulo 12, subparágrafo 1214 (b)(4)(A)(B), abaixo transcrito, deixa clara essa formulação legislativa.<sup>32</sup>

### Reconhecimento de retaliações dentro de um período suspeito

Ainda, da legislação de alguns países pode-se colher forma complementar de reconhecimento da existência de retaliação, criando um período “suspeito”, razoável e imediatamente seguinte ao momento do relato, no qual se presume ter o ato praticado pelo empregador, contrário aos interesses do empregado, se constituído em ato de retaliação.<sup>33</sup> Essa abordagem legislativa complementa e reforça a inversão do ônus da prova, e foi anotada pelas Nações Unidas nos seguintes termos:

“Em muitos casos, entretanto, não é o fato de haver a inversão do ônus da prova, mas, ao contrário, o *standard* do ônus da prova cominado com outras previsões legais, como, por exemplo, a proibição legal contra a tomada de qualquer ação em detrimento da pessoa por ter reportado alegadas irregularidades. Baseado em lei desse tipo, um empregado, se demitido após fazer um relato, apenas precisaria estabelecer que ele ou ela tinha sido demitido, que ele ou ela reportou irregularidades e que havia uma possível correlação entre esses incidentes (*prima facie case of retaliation*). Então seria ônus do empregador provar que não era um ato prejudicial de retaliação e que, nada obstante, a mesma ação seria tomada contra o empregado por razões independentes do ato de relatar. Esse tipo de regulação é encontrado em leis de *whistleblower* e relatos de corrupção na Croácia, na França, em Luxemburgo, na

---

<sup>31</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Whistleblower protection and the UN Convention Against Corruption**. p. 25. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/libe/dv/ti\\_report/ti\\_report\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/ti_report/ti_report_en.pdf)>.

<sup>32</sup> 5 USC 1214, (b)(4): “(A) *The Board shall order such corrective action as the Board considers appropriate, if the Board determines that the Special Counsel has demonstrated that a prohibited personnel practice, other than one described in section 2302 (b)(8), has occurred, exists, or is to be taken. (B) (i) Subject to the provisions of clause (ii), in any case involving an alleged prohibited personnel practice as described under section 2302 (b)(8), the Board shall order such corrective action as the Board considers appropriate if the Special Counsel has demonstrated that a disclosure described under section 2302 (b)(8) was a contributing factor in the personnel action which was taken or is to be taken against the individual. (ii) Corrective action under clause (i) may not be ordered if the agency demonstrates by clear and convincing evidence that it would have taken the same personnel action in the absence of such disclosure*”.

<sup>33</sup> “Another important issue is burden of proof. Will the employee be required to make the very difficult case (with little chance of obtaining evidence) that the dismissal was a result of making the disclosure, or will the burden be on the organization? In South Africa, a dismissal following a disclosure is deemed to be an ‘automatically unfair dismissal.’ In the US, the agency has the burden to show ‘by clear and convincing evidence that it would have taken the same personnel action in the absence of such disclosure.’ In the UK the burden of proof depends on the length of employment of the employee. If they have been an employee for more than one year, then the employer must prove the dismissal had nothing to do with the disclosure; if they have been employed less than one year, the employee must prove that it did.” BANISAR, David. **Whistleblowing: international standards and developments**. p. 36. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1753180>>.

Nova Zelândia, na Noruega, na República da Coreia, na Eslovênia, na África do Sul, no Reino Unido e nos Estados Unidos.”<sup>34</sup>

Por sua vez, a legislação da África do Sul de 2000, vigente a partir de 16 de fevereiro de 2001, ao estabelecer os remédios jurídicos, reconhece que a demissão ocorrida após o relato é considerada, automaticamente, ato de retaliação, devendo as consequências desse ato ser definidas pela corte trabalhista.<sup>35</sup> Ainda segundo Devine, as emendas do Congresso na legislação de proteção corrigiram interpretações da corte federal e também estabeleceram um fator temporal:

“Nas emendas de 1994 ao WPA, o Congresso retirou a ameaça estabelecida no precedente Clark. A lei foi revisada para estabelecer que os empregados podem com sucesso provar a conexão entre o ato de reportar e a prática proibida (prejudicial) por meio de um período fixo no tempo após o conhecimento da ação protegida (de relatar), ‘quando uma ação pessoal prejudicial ocorreu dentro de um período de tempo no qual uma pessoa razoável poderia concluir que o relato foi um fator contributivo para a ação prejudicial’. Como uma questão de direito, o empregado estabelece um *prima facie case* passando por esse teste de conhecimento – tempo. A história legislativa reafirma que esse *standard* foi atendido quando uma ação é tomada depois do relato protegido, mas antes de qualquer avaliação funcional. Na teoria, o espaço conhecimento/tempo seria pensado como atrelado a um teto de um ano para as avaliações, contado entre a atividade protegida e a alegada retaliação. Recentemente, decisões da agência Merit Board, entretanto, expandiram o período de reconhecimento para entre 15 meses e dois anos.”<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> “In most cases, however, it is not in fact an actual reversal of the burden of proof, but rather the standard burden of proof in combination with other legal provisions, for example the prohibition in law against taking any detrimental action against a person for having reported alleged wrongdoing. Based on such a law, an employee, if dismissed after making a report, would only need to establish that he or she had been fired, that he or she reported wrongdoing and that there was a likely correlation between these incidents (*prima facie case of retaliation*). It would then be up to the employer to prove that the act was not a detrimental one and that the same action would nevertheless have been taken against the employee for reasons independent of the act of whistleblowing. Such regulations are found in whistleblowing and corruption reporting laws in Croatia, France, Luxembourg, New Zealand, Norway, the Republic of Korea, Slovenia, South Africa, the United Kingdom and the United States and this approach is recommended by both the Council of Europe and the G20.” NAÇÕES UNIDAS. **The United Nations Convention against Corruption**: resource guide on good practices in the protection of reporting persons. p. 64-65. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf)>.

<sup>35</sup> ÁFRICA DO SUL. **Protected Disclosures Act 26 of 2000**. 4 Remedies(2)(a): “any dismissal in breach of section 3 is deemed to be an automatically unfair dismissal as contemplated in section 187 of that Act, and the dispute about such a dismissal must follow the Chapter VIII of that Act”.

<sup>36</sup> “In the 1994 amendments to the WPA, Congress erased the threat from Clark. The Act was revised to provide that employees can successfully prove the connection between whistleblowing and prohibited personnel practice through a time lag after knowledge of protected activity, when ‘the personnel action occurred within a period of time such that a reasonable person could conclude that the disclosure was a contributing factor in the personnel action’. As a matter of law, the employee establishes a *prima facie case* by passing this knowledge – timing test. The legislative history reaffirms that this standard has been met when an action is taken after protected speech but before a new performance appraisal. In theory, a knowledge/time gap pegged to performance appraisals would have a year’s ceiling between protected activity and alleged retaliation. Recent Merit Board decisions, however, have expanded the period to prevail as a matter of law from 15 months up to two years.” DEVINE, Thomas. The Whistleblower Protection Act burdens of proof: ground rules for

## Proteção ligada ao ambiente de trabalho

A primeira dificuldade enfrentada pelo *whistleblower* frequentemente se estabelecerá no ambiente de trabalho, quando denunciar fatos da própria empresa ou órgão no qual trabalhe. Embora o afastamento de irregularidades interesse a qualquer corporação, não raramente haverá um período cinzento que mediará entre a oferta do relato, a correta apuração e, eventualmente, a correção de procedimentos internos. Durante esse período, ações contra o *whistleblower* poderão se carreadas por diversas formas, desde a deterioração do ambiente do trabalho, praticada por superiores e por colegas, até prejuízos financeiros. Nesse momento, dirigentes e trabalhadores de empresas sem transparência e *compliance* sérios tenderão a focar atenção contra o *whistleblower*, e não simplesmente buscar esclarecimento da situação. Não raras vezes, a suposta apuração do fato incluirá, expressa ou veladamente, concomitantemente, a ameaça de apuração da conduta do *whistleblower* sob a perspectiva de quebra de sigilo quanto a assuntos internos do órgão, quebra de segredos estratégicos da empresa, etc. Esse desvio de foco pode ser repercutido externamente, a fim de elevar a ameaça ao *whistleblower*, gerando processos judiciais por calúnia e difamação, danos morais. Sendo presumível esse quadro, a lei de proteção deve antecipar-se, levantando ferramentas que defendam o relato de boa-fé e incentivem a transparência de órgãos e empresas, trazendo um balanço entre os interesses envolvidos.

“A experiência também mostra que barreiras existem em forma de leis de calúnia e difamação, que são usadas para impedir os *whistleblowers* de relatar irregularidades. A legislação de proteção ao *whistleblower* deve ser balanceada quando confrontada com o dever de lealdade para com organizações e outros acordos de confidencialidade. Certamente, como a Corte Europeia de Direitos Humanos entendeu em caso recente, o interesse público em ser informado sobre a qualidade de serviços públicos supera os interesses de proteção da reputação de qualquer organização. Uma efetiva lei de proteção ao *whistleblower* deve levar em conta esses obstáculos e outros empecilhos para a revelação e proteger o *whistleblower* ‘de boa-fé’ contra responsabilidades civil e criminal.”<sup>37</sup>

---

credible free speech rights. **E-Journal of International and Comparative Labour Studies**, v. 2, n. 3, set./out. 2013. p. 12. Disponível em: <[http://adapt.it/EJCLS/index.php/ejcls\\_adapt/article/download/133/194](http://adapt.it/EJCLS/index.php/ejcls_adapt/article/download/133/194)>.

<sup>37</sup> “Experience also shows that a similar barrier exists in the form of libel and defamation laws, which are used to deter *whistleblowers* from disclosing illegal activities. Whistleblower protection legislation needs to be balanced when contrasted against the duty of loyalty to their organizations and other agreements of non-disclosure. Certainly, as the European Court of Human Rights held on a recent case, the public interest in being informed about the quality of public services outweighs the interests of protecting the reputation of any organization. An effective whistleblowing protection law needs to take into account these obstacles and other legal hurdles to disclosure, and to protect ‘good faith’ *whistleblowers* from civil and criminal liability. This includes the regulation of ways of relieving *whistleblowers* from civil liability for defamation or breach of confidentiality and statutory secrecy provisions.” OECD. **G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of whistleblowers: study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices**

Ainda no ambiente do trabalho, podem ocorrer danos diretos à remuneração do *whistleblower*, e também retaliações que não implicam perdas financeiras diretas. Exemplos de danos diretos seriam a demissão, o corte de horas trabalhadas, o corte de atividades regularmente desempenhadas que ensejam acréscimos remuneratórios, tais como funções de direção, diárias. Nas retaliações indiretas se incluiriam a modificação das condições de trabalho, tais como retirada da participação em determinadas funções ou projetos, distribuição de novas tarefas, mudanças de horários e locais da prestação do trabalho, etc. Dificilmente se conseguiria aqui relacionar as tantas possíveis práticas, porém é importante lembrar que o diagnóstico da situação deverá sempre ter presente se as modificações havidas na relação de trabalho apresentam ou não no relato feito pelo trabalhador um elemento contributivo da decisão para implementá-las. Daí porque o tratamento de proteção legislativa que se dá é sempre amplo:

“Por exemplo, a legislação francesa de combate à corrupção estabelece ampla proteção empregatícia para *whistleblowers*, incluindo ações disciplinares diretas ou indiretas, demissões, discriminações, particularmente ligadas a remuneração, treinamento, classificação ou reclassificação, tarefas, qualificações, promoções pessoais, transferência e renovações, assim como exclusão de recrutamento (processos seletivos) ou acesso a bolsas e treinamento. Previsões similares protegendo os *whistleblowers* contra retaliações relacionadas ao trabalho são expressamente listadas em detalhes na legislação da África do Sul.”<sup>38</sup>

O estudo do G20 também relaciona várias melhores práticas nesse sentido.<sup>39</sup>

### **Abordagens quanto a verbas trabalhistas cortadas**

O enfrentamento dos danos na relação de trabalho é feito de forma diversa nos vários sistemas legislativos. Algumas abordagens são particularmente interessantes: o pagamento de todas as verbas trabalhistas sonegadas e acrescidas de percentuais; a estipulação de multas e o arbitramento de verbas a título de punição em favor tanto do trabalhador quanto da agência que administra o programa de *whistleblower*; a responsabilização da empresa pela manutenção de ambiente de trabalho salutar, transparente e favorável a relatos; a punição pessoal de pessoas que pratiquem retaliação, sem prejuízo do apenamento da empresa. Quanto a este último tópico:

---

and guiding principles for legislation. p. 25. Disponível em: <<http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>>.

<sup>38</sup> OECD. **G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of whistleblowers:** study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation. p. 10. Disponível em: <<http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>>.

<sup>39</sup> OECD. **G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of whistleblowers:** study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation. p. 31. Disponível em: <<http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>>.

“A responsabilidade pessoal pela retaliação pode também ser uma forma efetiva de deter a repetição de violações dos direitos daqueles que fazem relatos de interesse público. O modelo de lei da Organização dos Estados Americanos para Proteção da Liberdade de Expressão contra a Corrupção recomenda a extensão da responsabilidade para aqueles que falham, de má-fé, em providenciar a proteção ao *whistleblower*.”<sup>40</sup>

Nos Estados Unidos, além de alguma legislação prever a responsabilidade do empregador para a manutenção de um ambiente institucional favorável a relatos,<sup>41</sup> dos estudos do professor Vaughn ainda se colhem diplomas legais que, primeiro, de modo geral, sempre estabelecem o pagamento das verbas não pagas, das verbas que poderiam ser conquistadas e de outros benefícios perdidos na relação de trabalho; segundo,

“que algumas legislações construíram soluções que encorajam processos e aparentemente enfatizam o desestímulo à retaliação. Por exemplo, alguns códigos recorrem a múltiplos dos danos, como, por exemplo, duas vezes o valor devido ou três vezes os danos atuais. Alguns códigos estabelecem danos punitivos.”<sup>42</sup>

O dano punitivo, segundo o **Legal Dictionary**,

“refere-se a uma premiação ordenada por uma Corte para ser paga pelo réu ao autor em um processo civil. Embora seja comum a um autor ser premiado por uma irregularidade praticada pelo réu, como, por exemplo, dinheiro para pagar despesas médicas, ou por danos à propriedade, os danos punitivos são concedidos apenas com o motivo de punir o réu por sua conduta.”<sup>43</sup>

Todavia, o pagamento de verbas trabalhistas não expressa os sofrimentos e os desgastes usualmente correlacionados ao relato, impondo-se que o sistema esteja atento à reparação referente a auxílios médicos e psicológicos e a danos morais em geral. Por isso, nas diversas legislações dos países,

---

<sup>40</sup> “*Personal liability for acts of retaliation. Personal liability for retaliation can also be an effective way to deter repeat violations of the rights of those who speak up in the public interest. The Organization of American States Model Law Protecting Freedom of Expression against Corruption recommends extending liability to those who fail, in bad faith, to provide whistleblower protection.*” NAÇÕES UNIDAS. **The United Nations Convention against Corruption: resource guide on good practices in the protection of reporting persons.** p. 57. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf)>.

<sup>41</sup> VAUGHN, Robert G. State whistleblower statutes and the future of whistleblower protection. **Administrative Law Review**, v. 51, n. 2, 1999. p. 607.

<sup>42</sup> “*A few statutes construct remedies that encourage whistleblower suits and that appear to emphasize deterrence of reprisal. For example, a few statutes direct recovery of multiples of actual damages, such as two time back pay or three times actual damages. Some statutes specifically provide for punitive damages.*” VAUGHN, Robert G. State whistleblower statutes and the future of whistleblower protection. **Administrative Law Review**, v. 51, n. 2, 1999. p. 613.

<sup>43</sup> “*The legal term **punitive damage** refers to a monetary award ordered by the court to be paid by a defendant to the plaintiff in a civil law suit. While it is common for a plaintiff to be awarded money to pay for a wrong committed by the defendant, such as money to pay medical bills, or for property damage, punitive damages are awarded only for the purpose of punishing the defendant for his conduct.*” PUNITIVE damages. **Legal Dictionary**. Disponível em: <<http://legaldictionary.net/punitive-damages/>>.



“Os remédios jurídicos e as sanções para proteção contra retaliação ao *whistleblower* muito frequentemente incluem indenização ao *whistleblower* que foi vítima de dano. A importância dessas provisões é sublinhada pela Assembleia Parlamentar do Conselho Europeu na Resolução de Proteção ao *Whistleblower*, pela qual se estabelece que ‘Uma relevante legislação deve [...] procurar correções na ação do empregador, incluindo resguardos cautelares na pendência do completo e apropriado conhecimento do caso, como compensações financeiras se os efeitos da retaliação não puderem razoavelmente ser desfeitos’. Os remédios devem levar em conta não apenas as perdas salariais, mas também danos compensatórios pelo sofrimento. Pela legislação do Reino Unido, por exemplo, as cortes têm decidido que a compensação pode ser fornecida pelo sofrimento, baseada no sistema desenvolvido sob a lei da discriminação.”

Ainda,

“A maioria das leis estabelece compensações ao *whistleblower* em casos em que ele tenha sofrido danos que não podem ser remediados por liminares. Isso inclui perdas de salário, mas também pode incluir valores pelo sofrimento. Frequentemente, as leis usam códigos referentes a discriminação para determinar danos por assédio. A compensação não deve ser limitada. Alguns trabalhadores podem ter dificuldades para encontrar um novo trabalho no período posterior ao relato. No Reino Unido, um prêmio de 278.000 libras foi dado a um senhor de 56 anos que arguiu com sucesso que não seria capaz de encontrar um novo trabalho. Na África do Sul, a compensação por perda de emprego tem um teto de dois anos, porém, a Comissão de Reforma dessa lei tem recomendado a eliminação da limitação. A Lei Pida do Reino Unido também permite compensações adicionais pelo sofrimento. As Cortes têm decidido que a compensação pode ser permitida com base nos três níveis do sistema legal de (anti)discriminação. O nível mais elevado é aplicado para casos sérios de assédio continuado e prolongado, em que o máximo de compensação pode chegar a 25 mil libras (US\$ 40.000). Algumas jurisdições também permitem danos punitivos para punir o empregador.”<sup>44</sup>

### **Medidas liminares de amparo**

Nos termos do estudo mencionado, é importante observar que o sistema deve dar a alguma autoridade ferramentas para pronta atuação, para que possa ter poder de correção imediata das

---

<sup>44</sup> “Most whistleblowing laws provide for compensation to the whistleblower in cases where they have suffered harms that cannot be remedied by injunction. This includes lost salary but can also include money for suffering. Often, the laws use discrimination statutes to determine harm from harassment. The compensation should not be limited. Some workers may have a difficult time finding a new job following their disclosure. In the UK, an award of £278,000 was given to a 56-year-old man who successfully argued that he would not be able to find another job. In South Africa, compensation for lost employment is capped at two years but the Law Reform Commission has recommended eliminating the cap. The UK PIDA also allows for additional compensation for suffering. The courts have ruled that compensation can be allowed based on a three-tiered system developed in discrimination law. The top tier in cases of serious continuous and prolonged harassment, the maximum compensation can be £25,000 (~US \$40,000). Some jurisdictions also allow for punitive damages to punish the employer.” BANISAR, David. **Whistleblowing: international standards and developments**. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1753180>>.

retaliações da empresa ou do órgão, evitando o aprofundamento dos danos. Nesse momento, notadamente no serviço público, pode haver resistências de superiores hierárquicos, baseadas em argumentos de necessidades do serviço público e outras alegações que colocam a posição do *whistleblower* em segundo plano. A autoridade responsável pelo programa deve, portanto, ter o poder de determinar medidas provisionais, de necessário cumprimento pelos superiores hierárquicos, prevendo-se instrumento para cumprimento dessas decisões, como ilícitos administrativos ofensivos ao programa de relatos e quebra de deveres funcionais pela não cessação de medidas de retaliação. Essa necessidade de poderes da autoridade responsável pelo programa de *whistleblower* para determinar medidas provisionais é bem posta pelas Nações Unidas:

“Medidas Cautelares Administrativas – Para que as medidas de proteção possam merecer crédito, devem ser dadas considerações permitindo medidas cautelares de proteção enquanto os procedimentos estão em andamento. Medidas cautelares de proteção são particularmente importantes para aqueles que fazem relatos no ambiente de trabalho, porque podem ajudar a preservar as relações de trabalho e prevenir que elas se arruinem completamente. Medidas cautelares de proteção podem incluir quaisquer medidas necessárias para preservar a posição do indivíduo até o completo conhecimento do caso, tais como a reinstalação em uma posição similar (por exemplo, se necessário, sob um supervisor diverso ou em uma parte diferente da empresa) ou qualquer outra ação para desfazer ou pelo menos minimizar os efeitos da retaliação o mais rápido possível. Dada a demora em alguns procedimentos, sem esse tipo de medida cautelar, um indivíduo pode não ser capaz de manter-se profissionalmente ou financeiramente até os resultados finais de um procedimento legal ou administrativo. O Capítulo 1 da Lei 118 de Relatos Protegidos de 2014, da Irlanda, prevê, por exemplo, que medidas cautelares de proteção podem ser tomadas na pendência da solução de uma reclamação de demissão injusta de um emprego. Se, entretanto, os efeitos das medidas retaliadoras não puderem razoavelmente ser desfeitos, então devem-se seguir apropriadas compensações financeiras. Dentro da visão de que o *whistleblower* pode estar empregado em qualquer nível do ambiente de trabalho de uma organização e pode perder a sua posição de trabalho como resultado do relato, as compensações devem refletir as atuais perdas financeiras e não devem ser arbitrariamente limitadas. Nos casos em que o empregador seja incapaz de pagar compensações, algumas jurisdições têm tomado passos para estabelecer um fundo público no qual as ordens de compensação podem ser pagas, tal como é o caso da República da Coreia.”<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> “*Interim/administrative relief. In order for protective measures to be seen as credible, consideration should be given to allowing for interim relief while proceedings are under way. Interim relief is particularly important for reporting persons in the workplace because it can help preserve the working relationship and prevent it from breaking down completely. Interim relief could include any measure necessary to preserve the position of the individual until a full hearing is possible, such as reinstatement in a similar position (e.g. if necessary, under a different supervisor or in a different part of the company) or any other action to undo or at least minimize the effects of the retaliation as swiftly as possible. Given the*

Disposições nesse sentido são encontradas nos programas de *whistleblower* da Organização dos Estados Americanos:

“Medidas cautelares: Antes de formalizar o Relatório Final de Conduta Irregular ou Retaliatória, a autoridade responsável está livre para recomendar ao Secretário-Geral tomar medidas cautelares imediatas para salvaguardar os interesses do *whistleblower*, incluindo, entre outros, a suspensão da implementação da alegada ação retaliatória, a temporária realocação de funções ou a transferência do retaliador, sem prejuízos de pagamentos, níveis ou benefícios, e, com o consentimento do *whistleblower*, temporariamente, a redesignação do *whistleblower* dentro ou fora da unidade de trabalho sob atenção, sem perda de pagamentos, avaliações, níveis ou benefícios.”<sup>46</sup>

### Transferência temporária do trabalhador

Realmente, bons exemplos da transferência temporária podem ser vistos nas leis da África do Sul e de Queensland.

#### África do Sul:

##### Seção 4 (3)

“Qualquer empregado que tenha feito uma revelação protegida e para quem se acredita razoavelmente que ele ou ela poderá ser afetado por uma ação adversa pelo fato de ter feito essa revelação deve, por sua solicitação e se razoavelmente possível ou praticável, ser transferido do local ou da posição ocupada por ele ou ela ao tempo da revelação para um novo local ou posição na mesma divisão ou em outra divisão de seu empregador, ou, quando a pessoa que fez a revelação é empregada por um órgão do Estado, para outro órgão do Estado.”

##### Seção 4 (4)

---

*length of some proceedings, without such measures, an individual may not be able to maintain himself or herself professionally or financially until the final outcome of a legal or administrative proceeding. Schedule 1 of the Protected Disclosure Act 2014 of Ireland provides for an example of interim measures that can be taken pending the determination of a claim of unjust dismissal from employment. If, however, the effects of the retaliatory measures cannot reasonably be undone, then appropriate financial compensation should follow. In view of the possibility that a workplace whistleblower can be employed at any level in an organization and might lose his or her job as a result of a disclosure, compensation should reflect actual financial losses and not be arbitrarily limited. In cases where the employer is unable to pay compensation, some jurisdictions have taken steps to establish a public fund from which such compensation orders can be paid, such as is the case in the Republic of Korea.”* NAÇÕES UNIDAS. **The United Nations Convention against Corruption:** resource guide on good practices in the protection of reporting persons. p. 64. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf)>.

<sup>46</sup> “(v) *Interim Measures: Prior to issuance of a Final Report on Misconduct and/or Retaliation, the responsible Appropriate Authority is free to recommend that the Secretary General take immediate interim measures to safeguard the interests of the Whistleblower, including but not limited to suspension of implementation of the allegedly retaliatory action, temporary re-assignment or transfer of the alleged Retaliator with no loss of pay, grade or benefits, and, with the consent of the Whistleblower, temporary reassignment of the Whistleblower within or outside the work unit concerned with no loss of pay, grade, or benefits.”* OAS. **Rule 101.11:** Procedures for whistleblowers and protections against retaliation. Disponível em: <[http://www.oas.org/legal/english/gensec/EXOR1403\\_APPENDIX\\_A.doc](http://www.oas.org/legal/english/gensec/EXOR1403_APPENDIX_A.doc)>.

“Os termos e as condições do emprego da pessoa transferida, nos termos da subseção (2), não podem, sem o consentimento dele ou dela, ser menos favoráveis que os termos e as condições aplicáveis para ele ou ela imediatamente antes da transferência.”<sup>47</sup>

### Queensland:

“Seção 41

(1) Esta seção dá ao empregado do serviço público o direito de solicitar realocação:

(2) A solicitação deve ser feita com base (em que):

(a) a possível represália será tomada contra o empregado do serviço, se o empregado continuar no atual local de trabalho; e

(b) a única forma prática de remover ou substancialmente remover o perigo de represália é a realocação do empregado.”<sup>48</sup>

Todavia, por vezes, a única alternativa para se dar uma nova condição de trabalho ao empregado será, de fato, a recolocação permanente em outro local, conforme reconhecem os especialistas das Nações Unidas:

“Pode ser irrealista a expectativa de o trabalhador reassumir o trabalho perante o supervisor, o empregador ou os companheiros de trabalho que tenham se dedicado a retaliações contra ele ou ela. Nesses casos, aos indivíduos pode ser necessário ofertar a possibilidade de transferência para uma seção ou um escritório diverso para que tenham uma chance realista de um novo começo.”<sup>49</sup>

### Proteções por meio do direito penal

Pelo direito penal são ainda estabelecidas duas ferramentas: a proteção por meio de tipos penais para a revelação da identidade do *whistleblower* e a proteção quanto a ato de retaliação. Quanto à previsão de tipo penal para a revelação da identidade, relatam os especialistas das Nações Unidas: “Alguns países também impõem sanções para a revelação da identidade do *whistleblower*, por

<sup>47</sup> ÁFRICA DO SUL. **Protected Disclosures Act 26 of 2000**. Section 4, (3) e (4).

<sup>48</sup> QUEENSLAND. **Public Interest Disclosure Act 2010**. Section 47, (1)(2)(a)(b).

<sup>49</sup> “It might be unrealistic to expect an individual worker to resume working for a supervisor or employer or with co-workers who have engaged in retaliation against him or her. In such cases, individuals may need to be provided with the possibility of transfer to a different section or office in order for them to have any realistic chance of a fresh start.”  
NAÇÕES UNIDAS. **The United Nations Convention against Corruption**: resource guide on good practices in the protection of reporting persons. p. 55. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf)>.

exemplo, a Lei PID da Índia impõe a pena de prisão e multa para a revelação da identidade do *whistleblower*".<sup>50</sup>

Dentro do contexto da Convenção das Nações Unidas para Combate à Corrupção – Uncac, essas ações contrárias podem ser consideradas como prática de obstrução da justiça:

“Países também asseguram responsabilidade criminal para pessoas que cometem atos de retaliação. A Uncac requer que os Estados-partes façam da obstrução da justiça uma ofensa criminal sob a regra do artigo 25, e a maioria das jurisdições tem criminalizado a prática de danos ou ameaças de dano para qualquer um que é testemunha em um processo criminal ou de outra forma tenta parar ou afetar o curso da justiça [...]. Nos Estados Unidos, considera-se uma ofensa punível com multa ou prisão retaliar qualquer pessoa que forneceu informação sobre o cometimento ou a suspeita de cometimento de uma interferência junto às autoridades públicas. A Lei Sarbanes-Oxley especificamente proíbe a interferência junto ao *whistleblower*, e as penalidades estão sendo aumentadas de um ano para até dez anos de prisão desde que a lei foi promulgada. A legislação australiana de longa data tornou uma ofensa criminal retaliar um *whistleblower* ou qualquer pessoa associada a ele.”<sup>51</sup>

### Premiação e incentivos

A premiação ao *whistleblower* não é a regra em todos os países. Estudos inclusive apontam que o principal motivo que leva as pessoas a relatar fatos em auxílio de autoridades públicas pode não ser exatamente a busca de premiações, mas simplesmente evitar que persistam atos de corrupção e práticas contrárias ao interesse público. Todavia, a importância da premiação pode ser justificada por vários motivos. O primeiro seria fomentar a mudança da cultura de silêncio, incentivando-se os cidadãos a auxiliarem as autoridades no conhecimento de fatos relevantes. Certamente a premiação aceleraria esse processo, auxiliando na superação de dúvidas iniciais quanto à prática dos programas,

---

<sup>50</sup> “Some countries also impose sanctions for disclosing the identity of the whistleblower; for example, India’s PID Bill imposes a penalty of imprisonment and fine for revealing the identity of the whistleblower.” OECD. **G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of whistleblowers:** study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation. p. 11. Disponível em: <<http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>>.

<sup>51</sup> “Countries also ensure criminal liability for persons who commit acts of retaliation. UNCAC requires States parties to make obstruction of justice a criminal offence under its article 25 and most jurisdictions have criminalized harming or threatening to harm anyone who is a witness in a criminal proceeding or otherwise attempting to stop or pervert the course of justice. [...] In the United States it is a criminal offence punishable by a fine or imprisonment to retaliate against anyone who provides information about the commission or suspected commission of an offence to a law enforcement body. The Sarbanes-Oxley Act specifically prohibits interference with a whistleblower, and the penalties have been increased from one year to ten years imprisonment since the law was enacted. Australian whistleblower laws have long made it a criminal offence to retaliate against a whistleblower or anyone associated with them.” NAÇÕES UNIDAS. **The United Nations Convention against Corruption:** resource guide on good practices in the protection of reporting persons. p. 58. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf)>.

ainda incipientes em países sem essa tradição legislativa, notadamente no que se refere à proteção. Segundo, seria uma finalidade meramente retributiva, pelo esforço, pelo trabalho de coleta e prestação da informação, informação essa a que muito provavelmente o poder público não teria acesso, ou não o teria com a mesma prontidão. Terceiro, serve como um auxílio compensatório a mais em relação a possíveis falhas das autoridades na implantação dos programas, sabendo-se de antemão que dificilmente o conjunto de superiores hierárquicos, empregadores, colegas de trabalhos e bem assim autoridades que trabalharão com o *whistleblower* será capaz de garantir plenamente a sua incolumidade emocional, social e material. De fato, não seria realista presumir uma eficiência de tal ordem em programas recém-implantados na legislação. Por fim, sem esgotar as justificativas, um quarto aspecto diz respeito à valorização do ato de relatar como uma contribuição para com o interesse público, indicando que a ação de relatar é reconhecida como uma conduta socialmente importante. Com ou sem premiação, o ato de reportar fatos de interesse público é considerado um importante ato de cidadania e um serviço público praticado pelo particular. Nesse contexto, idealmente, além da premiação, podem ser agregados certificados de reconhecimento por relevantes serviços prestados, anotações funcionais positivas, preferência na disputa por vagas para transferência e recolocação dentro da empresa e no setor público.

A existência de premiação está considerada entre as melhores práticas pelo grupo de *experts* do G20.<sup>52</sup> Todavia, é nos Estados Unidos que se encontram atualmente as melhores experiências com o sistema de premiação. Embora nem todas as legislações federais com provisões de proteção ao *whistleblower* prevejam premiação, existem três exemplos muito eloquentes de programas que adotam o conceito de premiação: 1 – a False Claims Act, referente a fraudes e grosseira perda de recursos públicos; 2 – o Securities Exchange Act of 1934, emendado pelo Dodd-Frank Act, de 2010 – referente a fraudes e ilícitos no mercado de valores mobiliários; 3 – o Código Tributário americano,<sup>53</sup> referente a sonegações fiscais na receita federal americana (Internal Revenue Service).<sup>54</sup>

### Premiação ao *whistleblower* nos Estados Unidos

No que se refere às legislações antes referidas:

---

<sup>52</sup> “*Best Practice: Positive reinforcements, including the possibility of financial rewards for whistleblowing.*” OECD. **G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of whistleblowers:** study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation. p. 32. Disponível em: <<http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>>.

<sup>53</sup> Internal Revenue Code (IRC) 7623(b).

<sup>54</sup> “*The IRS Whistleblower Office pays money to people who blow the whistle on persons who fail to pay the tax that they owe. If the IRS uses information provided by the whistleblower, it can award the whistleblower up to 30 percent of the additional tax, penalty and other amounts it collects.*” ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Internal Revenue Service. **Whistleblower – informant award.** Disponível em: <<https://www.irs.gov/uac/whistleblower-informant-award/>>.

“Conceitualmente, por meio da *qui tam action*, qualquer pessoa, isolada ou em conjunto com outras, pode acionar judicialmente, em nome do governo americano, o responsável por uma cobrança fraudulenta contra o erário. A responsabilidade decorre de apresentar, ou de possibilitar que terceiro apresente, uma cobrança falsa para obtenção de vantagem contra o governo ou programa no qual haja recursos federais.”<sup>55</sup>

“Quanto à premiação e à remuneração do autor, essas dependerão do montante total efetivamente cobrado, acrescido das penalidades civis, e da sucumbência, bem como da quantidade e da qualidade das informações trazidas com a participação do autor. Todavia, a lei é zelosa para que haja remuneração condigna do autor, de modo que a fixação de tal verba apresenta como limite mínimo o percentual de 10% e como limite máximo o de 30%. Charles Doyle resume as regras de fixação da verba devida ao autor: ‘Se a *false claim act* for bem-sucedida, os relatores têm direito a uma participação nos lucros de até 30%. Se o governo não participou no litígio, os autores têm direito a um prêmio de 25% a 30%. Se o governo participou do litígio, eles têm direito a um prêmio de 15% a 25%, podendo ser reduzido a não menos de 10% quando o seu pedido foi baseado principalmente em informações públicas. Em qualquer caso, eles também têm direito a honorários advocatícios, despesas e custos’.”<sup>56</sup>

Por sua vez,

“também o Internal Revenue Service – IRS, a Receita Federal americana, que trata dos impostos não pagos ou sonegados, apresenta seu próprio programa de *whistleblower*. Como características principais, pode-se destacar que o relato de fraude fiscal deve envolver, quando se trata de empresas, sonegações em que a soma do tributo com os acréscimos seja superior a dois milhões de dólares. O programa também aceita relatos de sonegações praticadas por pessoas físicas, desde que o sonegador apresente rendimentos brutos anuais superiores a duzentos mil dólares. Em ambos os casos, é assegurado ao *whistleblower* uma premiação de 15% a 30% do que efetivamente venha a ser recuperado por parte da Receita. O relato do *whistleblower* pode ser feito pela Internet, onde há um formulário *online* à disposição de qualquer pessoa.”<sup>57</sup>

Quanto ao programa de *whistleblower* da Securities and Exchange Commission:

“Segundo a referida legislação, o *whistleblower* tem direito a um prêmio pago por um fundo criado junto ao Tesouro dos Estados Unidos e conhecido como Investors Protection Fund. Esse fundo

---

<sup>55</sup> ROCHA, Márcio Antonio. A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude: uma visão do sistema jurídico americano focada nos instrumentos da ação judicial *qui tam action* e dos programas de *whistleblower*. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 65, abr. 2015. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao065/Marcio\\_Rocha.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao065/Marcio_Rocha.html)>.

<sup>56</sup> Idem, nota 132.

<sup>57</sup> Idem, nota 132.

está à disposição da Comissão, sem apropriação ou limitação ao ano fiscal. Os limites do prêmio são fixados pela lei, e ele não deve ser inferior a 10% nem superior a 30% do total do que foi recolhido das sanções pecuniárias relacionadas. Isso significa que o valor das sanções impostas trará a base de cálculo do prêmio a ser pago ao *whistleblower*. A autoridade deve considerar alguns parâmetros para determinar o montante do prêmio: I) a importância das informações fornecidas pelo denunciante para o sucesso da ação judicial ou administrativa; II) o nível de assistência fornecido pelo denunciante e por qualquer representante legal; III) o interesse programático também é estabelecido, pois, para determinar a quantidade de um prêmio, a Comissão não levará em consideração o saldo do fundo. A remuneração é devida ainda que o réu venha a ser processado e punido por fato diferente do inicialmente reportado, sendo, nesse caso, mensurada qual foi a importância da informação trazida inicialmente. Especificamente no caso do programa da SEC, a premiação do *whistleblower* pode abranger participação no resultado de eventual processo criminal, o que em geral não ocorre nos programas.<sup>58</sup> A existência do fundo, assim como a existência da própria remuneração, serve também para sinalizar a importância dessas pessoas como auxiliares do Estado. A premiação mostra que pessoas com essa coragem são de valor para a sociedade, pois defendem o interesse público especificado em lei ou regulamento. Essa medida mostra a importância de realmente fixar o prêmio ao *whistleblower* de acordo com o valor da informação e a sua cooperação, e não com quaisquer outros critérios possivelmente injustos.”<sup>59</sup>

Por fim, a título de informação,

“Existem claras evidências de que os programas denunciadores estão incentivando a participação do público em controlar comportamentos ilícitos nos Estados Unidos. A Securities and Exchange Commission, cujo programa de *whistleblower* iniciou-se em 12.08.2011, no ano fiscal de 2012, recebeu 3.001 relatos (TCRs),<sup>60</sup> sendo inclusive 3 denúncias relacionadas a ocorrências no Brasil. No ano fiscal de 2013, foram recebidos 3.238 relatos. Desde o início do programa, foram recebidas denúncias advindas de 68 países, fora, portanto, dos Estados Unidos, tendo havido, durante o ano fiscal de 2013, o pagamento de um total de US\$ 14.831.965,64. As estatísticas do Departamento de Justiça, em sua área de atuação, também mostram o elevado desempenho da *qui tam action* e do programa de *whistleblower*, pois foram recuperados, no ano fiscal de 2014, 5,6 bilhões de dólares em

---

<sup>58</sup> 240 C.F.R § 21F-3(b). Nesse sentido, ver U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION – SEC. **2013 Annual Report to Congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program**. Disponível em: <<https://www.sec.gov/about/offices/owb/annual-report-2013.pdf>>. Nota de rodapé número 22.

<sup>59</sup> ROCHA, Márcio Antonio. A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude: uma visão do sistema jurídico americano focada nos instrumentos da ação judicial *qui tam action* e dos programas de *whistleblower*. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 65, abr. 2015. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao065/Marcio\\_Rocha.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao065/Marcio_Rocha.html)>.

<sup>60</sup> U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION – SEC. **2013 Annual Report to Congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program**. Disponível em: <<https://www.sec.gov/about/offices/owb/annual-report-2013.pdf>>.



punições e acordos. Desde janeiro de 2009, com as reformulações na legislação implementadas pelo Congresso, o Departamento de Justiça já recuperou aproximadamente 22,6 bilhões de dólares. No ano de 2014, foram iniciados mais de 700 processos de *qui tam*, com a recuperação de 3 bilhões de dólares advindos dessas ações, tendo sido pagas premiações que totalizaram US\$ 435 milhões.”<sup>61, 62</sup>

E ainda, de modo mais atualizado, para o exercício fiscal de 2015:

Quanto à SEC:

“No ano fiscal de 2015, nós recebemos aproximadamente 4.000 dicas de *whistleblower*, um aumento de 30% no número recebido no ano fiscal de 2012. [...] Apenas no ano fiscal de 2015, mais de 37 (trinta e sete) milhões de dólares foram pagos em premiações para *whistleblowers*.”<sup>63</sup>

Quanto à Receita Federal americana:

“O ano fiscal de 2015 foi um grande ano para premiações no Programa de *Whistleblower*, com 99 premiações pagas a *whistleblowers*, totalizando mais de 103 milhões de dólares antes das retenções, que reduzem o montante total de recebimentos. [...] Desde 2017, informações recebidas de *whistleblowers* têm assistido a IRS (Receita Federal americana) na coleta de mais de 3 (três) bilhões de dólares em receitas tributárias, e a IRS tem premiado *whistleblowers* com mais de 403 (quatrocentos e três) milhões de dólares.”<sup>64</sup>

### ***Cooperating offender* ou ofensor colaborador**

Apenas para anotar, a sofisticação legislativa da Securities and Exchange Commission, como um dos mais recentes produtos legislativos do Congresso Americano no tema de *whistleblower*,<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of Justice. **Justice Department recovers nearly \$6 billion from False Claims Act cases in Fiscal Year 2014**. Disponível em: <<https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-recovers-nearly-6-billion-false-claims-act-cases-fiscal-year-2014>>.

<sup>62</sup> ROCHA, Márcio Antonio. A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude: uma visão do sistema jurídico americano focada nos instrumentos da ação judicial *qui tam* e dos programas de *whistleblower*. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 65, abr. 2015. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao065/Marcio\\_Rocha.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao065/Marcio_Rocha.html)>.

<sup>63</sup> “In Fiscal Year 2015, we received nearly 4,000 whistleblower tips, a 30% increase over the number of tips received in Fiscal Year 2012. [...] In Fiscal Year 2015 alone, more than \$37 million was paid to reward whistleblowers for their provision of original information that led to a successful Commission enforcement action with monetary sanctions totaling over \$1 million.” U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION – SEC. **2013 Annual Report to Congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program**. Disponível em: <<https://www.sec.gov/about/offices/owb/annual-report-2013.pdf>>.

<sup>64</sup> “FY 2015 was a big year for awards under the Whistleblower Program, with 99 awards made to whistleblowers totaling more than \$103 million before sequestration, which reduced the total payouts. [...] Since 2007, information received from whistleblowers has assisted the IRS in collecting over \$3 billion in tax revenue, and the IRS has awarded more than \$403 million to whistleblowers.” ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Internal Revenue Service. **IRS Whistleblower Program. Fiscal Year 2015: annual report to the Congress**. Disponível em: <[https://www.irs.gov/pub/whistleblower/WB\\_Annual\\_Report\\_FY\\_15\\_Final%20Ready%20for%20Commissioner%20Feb%2008.pdf](https://www.irs.gov/pub/whistleblower/WB_Annual_Report_FY_15_Final%20Ready%20for%20Commissioner%20Feb%2008.pdf)>.

<sup>65</sup> Emendas trazidas ao Securities Exchange Commission Act pelo Dodd Frank Act, promulgado em 2010.

estabelece que o programa de *whistleblower* da agência não dá anistia a *whistleblowers*, embora a conduta do *whistleblower* possa ser levada em consideração na aplicação da penalidade. Isso implica que o *whistleblower* possa ter participado do fato, porém não será anistiado dos fatos pelos quais possa ser responsabilizado, e, ainda, que os valores devidos por ele ou por sua empresa não são considerados quando do arbitramento de qualquer premiação a que pudesse ter direito.<sup>66</sup> Disposições dessa natureza colocam a investigação e a punição de irregularidades como meta fundamental das autoridades públicas, livrando setores econômicos de práticas ilícitas e, muito frequentemente, danosas a consumidores e ao mercado.

Esses conceitos vão de encontro ao chamado “*cooperating offender*”, previsto no artigo 32 da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Corrupção e descrito pelo estudo das Nações Unidas como

“significando a pessoa que tenha participado em uma ofensa e que fornece informações úteis a uma autoridade competente para investigação e efeitos de prova. Um ofensor colaborador, por exemplo, pode ter inicialmente participado do cometimento de uma ofensa, mas pode após ter decidido se retirar e agora está procurando uma via de saída. Medidas poderiam ser consideradas para encorajar essas pessoas a relatarem e fornecerem relevantes informações internas para dar suporte à investigação e à punição dessas ofensas, incluindo a mitigação da punição ou a garantia da imunidade por algumas ou todas as ofensas cometidas.”<sup>67</sup>

## Conclusão

Os programas de *whistleblower* estão previstos em compromissos internacionais subscritos pelo Brasil, sendo considerados por especialistas das Nações Unidas, do Conselho Europeu e do G20 como uma das mais importantes ferramentas de combate a irregularidades, notadamente à corrupção, à fraude pública e a ofensas aos direitos humanos, aos direitos de consumidores e à livre concorrência. Apresentando-se como ferramenta de realização dos direitos humanos, visam a reforçar a cidadania e o

---

<sup>66</sup> “§ 240.21F-15 No amnesty. The Securities Whistleblower Incentives and Protection provisions do not provide amnesty to individuals who provide information to the Commission. The fact that you may become a whistleblower and assist in Commission investigations and enforcement actions does not preclude the Commission from bringing an action against you based upon your own conduct in connection with violations of the federal securities laws. If such an action is determined to be appropriate, however, the Commission will take your cooperation into consideration in accordance with its Policy Statement Concerning Cooperation by Individuals in Investigations and Related Enforcement Actions (17 CFR § 202.12). § 240.21F-16 Awards to whistleblowers who engage in culpable conduct. In determining whether the required \$1,000,000 threshold has been satisfied (this threshold is further explained in § 240.21F-10 of this chapter) for purposes of making any award, the Commission will not take into account any monetary sanctions that the whistleblower is ordered to pay, or that are ordered against any entity whose liability is based substantially on conduct that the whistleblower directed, planned, or initiated. Similarly, if the Commission determines that a whistleblower is eligible for an award, any amounts that the whistleblower or such an entity pays in sanctions as a result of the action or related actions will not be included within the calculation of the amounts collected for purposes of making payments.”

<sup>67</sup> NAÇÕES UNIDAS. **The United Nations Convention against Corruption**: resource guide on good practices in the protection of reporting persons. p. 61. Disponível em: <[https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741\\_Person\\_Guide\\_eBook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf)>.

direito de livre expressão dos cidadãos, dando-lhes proteção para auxiliar o Estado. As longas experiências internacionais sobre o tema e os profundos estudos existentes devem merecer a devida atenção, para que o Brasil possa adotar as melhores práticas já identificadas, em um diploma amplo, moderno e eficiente, devidamente adaptado à realidade nacional. O tema apresenta complexidades importantes, devendo ser tratado com amplitude, sob pena de os programas a serem implantados não surtirem seus desejados efeitos, trazendo sérios riscos àqueles que acorrerem em auxiliar o Estado e postergando a eficiência do combate à corrupção e à fraude para um futuro distante.

## **Anexo**

### **RESUMO DOS PRINCÍPIOS RELATIVOS AOS PROGRAMAS DE *WHISTLEBLOWER*:**

#### **G20 – PLANO DE AÇÃO ANTICORRUPÇÃO E DE PROTEÇÃO AO *WHISTLEBLOWER*<sup>68</sup>**

**1. Uma legislação clara e uma ferramenta institucional efetiva devem estar implantadas para proteger contra ações discriminatórias ou disciplinares aos empregados que revelarem de boa-fé e com bases razoáveis, para autoridades competentes, determinadas suspeitas de ações ilegais ou corrupção.**

*Exemplos de melhores práticas a suportar esses princípios incluem, entre outros:*

- Estabelecer uma legislação específica destinada a assegurar uma certeza legal e clara e para evitar um enfoque fragmentário ao se estabelecer a proteção do *whistleblower*.
- Requerer às companhias que implantem e encorajá-las fortemente a implantar medidas de controle para possibilitar e facilitar o ato de reportar.

---

<sup>68</sup> OECD. **G20 Anti-Corruption Action Plan. Protection of whistleblowers:** study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation. p. 30-34. Disponível em: <<http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>>.

**2. A legislação deve prover uma clara definição da abrangência das revelações protegidas e das pessoas sujeitas à proteção legal.**

*Exemplos de melhores práticas a suportar esses princípios incluem, entre outros:*

- As revelações protegidas incluem: violação de lei, norma ou regimento; grosseira má administração; desperdício grosseiro de fundos; abuso de autoridade; substancial e específico risco à saúde pública ou à segurança; ou tipos de ilegalidades abrangidos no termo “corrupção”, de acordo com a definição das leis domésticas.

- Indivíduos não estão sujeitos à proteção do *whistleblower* para as revelações que são proibidas por lei, de acordo com as leis domésticas de defesa do interesse nacional ou de assuntos estrangeiros, salvo se as revelações forem feitas de um modo específico e para entes especificados, de acordo com o requerido pela legislação doméstica.

- Empregados públicos e privados devem ser sujeitos da proteção, incluindo-se não apenas os empregados permanentes e os funcionários públicos, mas também consultores, contratantes, empregados temporários, ex-empregados, estagiários, etc.

**3. A legislação deve assegurar que a proteção concedida ao *whistleblower* seja robusta e abrangente.**

*Exemplos de melhores práticas a suportar esses princípios incluem, entre outros:*

- Devido processo para ambas as partes (para o *whistleblower* e para o deficiente), incluindo, entre as partes, a necessidade de proteção da confidencialidade.

- Proteção contra toda forma de discriminação ou retaliação, incluindo demissão, suspensão, regressão funcional; outras ações disciplinares ou corretivas; determinação de transferência ou de funções; avaliação de *performance*; decisões envolvendo pagamentos, benefícios, recompensas, educação e treinamento; ordem para submissão a testes médicos ou exames; ou qualquer outra mudança significativa nos deveres, nas responsabilidades ou nas condições de trabalho.

- Proteção por retaliações culposas, como em seleções, retorno, indicações e promoções.

- Proteção contra danos, estigmatização, ameaças e qualquer outra forma de ação retaliatória.
- Proteção contra outras formas de condutas retaliatórias, incluindo o afastamento de responsabilidade ou a proteção contra responsabilidade criminal e civil, particularmente contra a difamação e a quebra de confidencialidade ou leis de segredos oficiais.
- Proteção de identidade por meio da disponibilidade de relatos anônimos.
- Clara indicação de que, diante de uma “primeira vista” demonstrando retaliações ao *whistleblower*, o empregador terá o ônus da prova de demonstrar que a ação em detrimento do *whistleblower* é motivada por razões não ligadas ao relato.
- Proteção contra relatos em que um indivíduo razoavelmente acredita revelar uma ilegalidade, mesmo que o *whistleblower* esteja errado.
- Proteção aos empregados que o empregador incorretamente acredita serem *whistleblowers*.

**4. A legislação deve claramente definir os procedimentos e estabelecer canais para facilitar os relatos de suspeita de corrupção e encorajar o uso da proteção e o fácil acesso aos canais de reportar.**

*Exemplos de melhores práticas a suportar esses princípios incluem, entre outros:*

- Previsão de proteção para relatos feitos internamente e externamente.
- Estabelecimento de canais de relatos dentro do setor público.
- Forte encorajamento para a empresa estabelecer canais internos de relatos.
- Assegurar proteção para relatos feitos diretamente para autoridades públicas.
- Canais específicos e proteção adicional para lidar com relatos relacionados à segurança nacional e relatos correlacionados a segredos de estado.
- Permissão de relatos a canais externos, incluindo-se a mídia, organizações sociais civis, etc.
- Incentivos ao *whistleblower* para seguir adiante, incluindo a especificação de um procedimento apropriado, mecanismos de prosseguimento, etc.
- Ações de reforço positivo das ações de relato, incluindo a possibilidade de premiações financeiras para o *whistleblower*.

- Previsão de informação, aconselhamento e *feedback* para o *whistleblower* em relação às ações que são tomadas em resposta ao relato.

**5. A legislação deve assegurar um mecanismo efetivo de proteção, incluindo a atribuição a um órgão específico que é transparente e ao qual são dados poderes para a responsabilidade de receber e investigar reclamos de retaliações e/ou investigações inadequadas, assegurando-se uma vasta gama de correções.**

*Exemplos de melhores práticas a suportar esses princípios incluem, entre outros:*

- Indicação de um órgão transparente, responsável por reclamações e investigações e punição de ações retaliatórias, discriminatórias ou disciplinares tomadas contra o *whistleblower* que tenha reportado, à autoridade competente, de boa-fé e com bases razoáveis, as suspeitas de ações de corrupção.
- Direitos dos *whistleblowers* perante processos nas cortes, como uma pessoa agravada e com direito individual de ação, e com o direito de ser ouvido pelo júzo.
- Penalidades para retaliações infligidas contra o *whistleblower*, tenham ou não essas sido tomadas em forma de ações disciplinares ou discriminatórias, ou penalidades civis ou criminais.

**6. A implementação da proteção dos *whistleblowers* deve dar suporte à elevação da atenção ao assunto, à comunicação, ao treinamento e a avaliações periódicas da efetividade das ferramentas de proteção.**

*Exemplos de melhores práticas a suportar esses princípios incluem, entre outros:*

- Promoção de atenção aos mecanismos de relatos, provendo recomendações gerais, monitoramento e revisão periódica da efetividade da ferramenta de relatos, coleta e disseminação dados, etc.
- Elevação da atenção para a mudança da visão da percepção cultural e da atitude pública em face do ato de relatar, para ser considerado um ato de lealdade para as organizações.

- Treinamento dentro do setor público para assegurar que os dirigentes são adequadamente treinados para receber relatos e para reconhecer e prevenir ocorrências de ações discriminatórias ou disciplinares tomadas contra o *whistleblower*.
- Previsão em lei de que os empregadores disponibilizem e mantenham disponibilizadas informações aos empregados sobre seus direitos em conexão com os relatos protegidos.

## **FGTS: A ARTE DO POSSÍVEL\***

**ALEXANDRE AUGUSTO VITORINO**

Mestrando na UNIFESP – EPPEN

**ABSTRACT:** This paper presents a different perspective for the Government Retirement System reform in Brazil. The debate about the rules on the government pension system is dominated by ideological bias and surrendered by impressions, despite the unquestionable unbalance and privileges broadly known. This reform is highly technical and the effects are not realized in the short run, fertile field for populist propaganda against it. This recent political debate about RGPS' rules reform has prevented the foundation of a new regulation mark that would allow the private pension plan industry to flourish, increasing domestic saving and protecting the retirement income, specially of the medium class workers. This new regulatory mark is based in retirement products which would receive inflows would channeled to the FGTS, that actually destroys the worker's saving purchase power.

**KEY WORDS:** FGTS; RGPS; individual retirement plans; capitalization plans; efficiency; transparency.

**RESUMO:** Este artigo apresenta uma perspectiva diferente para a reforma do RGPS. O debate sobre as regras do sistema governamental de pensões e aposentadorias é dominado por vieses ideológicos e cercado por impressões, mesmo tendo desequilíbrios inquestionáveis e privilégios amplamente noticiados. Esta é uma reforma é altamente técnica e seus efeitos não são sentidos no curto-prazo, campo fértil para a propaganda populista contrária. Este debate político em torno da reforma do RGPS tem impedido a fundação de um novo marco regulatório que permita a indústria de previdência privada florescer, aumentando a poupança doméstica do Brasil e protegendo a renda previdenciária dos trabalhadores, especialmente os de classe média. Este novo marco regulatório é baseado em produtos previdenciários que receberiam fluxo que por sua vez, seriam canalizados para o FGTS, e este na verdade, destrói o poder de compra da poupança dos trabalhadores.

---

\* Artigo recebido em 3/4/2018 - Aprovado em 12/4/2018



**Palavras-chaves:** FGTS; RGPS; planos individuais de aposentadoria; planos em regime de capitalização; eficiência; transparência.

## **I – Introdução**

O sistema previdenciário em regime de repartição da forma que conhecemos foi introduzido na Alemanha em 1883 por Othon von Bismark, sendo considerado como o início de garantias sociais modernas que sem dúvidas tornaram as sociedades mais solidárias. No Brasil a Previdência Social começou a ser instituída através da Lei Eloy Chaves e em 14 de janeiro de 1923, que criou este instituto em regime de repartição para a categoria dos ferroviários, e passou a garantir a estabilidade no emprego para os trabalhadores desta categoria que completassem dez anos de trabalho na mesma empresa. Em 5 de julho de 1935, com a Lei nº 62, estendeu o direito à estabilidade a todos os trabalhadores, excetuando os domésticos e rurais. Na Constituição de 1934, foi instituída a tríplice forma de custeio para a previdência entre Governo, empregados e empregadores.

O governo de Castelo Branco em 1966, propôs a criação de um fundo, com recursos descontados nos vencimentos dos trabalhadores, e depositado em conta individual, que pudesse ser sacado nos casos de demissão sem justa causa, para a compra de seu primeiro imóvel, ou na aposentadoria, em troca do fim da estabilidade. Em certas empresas era comum a demissão do trabalhador em período próximo à data de se completar dez anos no emprego evitando a aquisição do direito à estabilidade. O MDB, que na época era oposição, fazia pressão para evitar o fim da estabilidade no emprego, sendo representado neste assunto pelo Deputado Franco Montoro (MDB-SP) e Senador Aurélio Viana (MDB-RJ) que costumeiramente discursavam contra o fim de tal direito. O Governo Militar teve que utilizar as prerrogativas do Ato Institucional nº 2 (AI-2) de 1965 para abolir a estabilidade e criar o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), pois o AI-2 fazia valer automaticamente projetos apresentados pela Presidência. Se dependesse de votação do Congresso talvez estivéssemos até hoje com leis trabalhistas que garantisse a estabilidade decenal e o FGTS jamais teria sido criado.

O FGTS passou a funcionar então como um plano de previdência em regime de capitalização, já que cada trabalhador teria uma conta vinculada e receberia os valores referentes ao desconto de oito por cento de seus proventos e depositados por seu empregador. Inicialmente o FGTS foi gerido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). Esta poupança forçada, ou “direito obrigatório”, ajudaria a financiar principalmente os programas de residências populares fazendo, que em tese, que os trabalhadores, principalmente de baixa renda, fossem beneficiados. Com a quebra do BNH em 1986, a CEF passou a gerir o FGTS, que cada vez mais ficou suscetível a ingerências políticas, tornando-se

ineficiente, caro e desvantajoso para o trabalhador pois:, (i) passou a correr risco de investimentos com retorno duvidosos fora do setor imobiliário, pouco comuns nas carteiras de investimentos dos maiores gestores de crédito do país, tais como: cotas do FIDC Sonda, debêntures emitidas Eldorado Papel e Celulose e ativos de emissão de empresas envolvidas em operações da Polícia Federal, (ii) a taxa de administração gira ao redor de 1%aa tornando-o um fundo caro quando comparado com outros da indústria, até com melhor relação de melhor risco e retorno, (iii) o a rentabilidade do FGTS, Taxa Referencial (TR) acrescida de 3%aa, no período de 1995 a 2017 representou 383%, enquanto o CDI acumulado no mesmo período foi de 3813%, e, (iv) de 1995 a 2017, o FGTS rendeu mais que a inflação somente em sete destes 23 anos analisados.

O item iv acima merece uma análise mais detalhada por se tratar de uma ilusão monetária para o trabalhador. Quando medimos a inflação de 1995 a 2017 pelo IPCA, chegamos a 383%, concidentemente (ou não) é a mesma rentabilidade acumulada, na média, pelo FGTS neste período. Porém, como o FGTS na maior parte do tempo rende menos que a inflação, tal igualdade somente acontece por conta de alguns anos em específicos, nos quais a rentabilidade do FGTS supera a inflação e compensa a perda para a inflação dos outros anos. Foi o que aconteceu entre 1995 e 1998, período do governo FHC 1, quando a rentabilidade do FGTS e o IPCA destes anos foram, 37% e 22%, 12% e 9%, 13% e 5% e, 11% e 1%. Se verificarmos a rentabilidade do FGTS e a inflação acumulada de 1999 a 2017, observamos que o fundo rendeu 148%, enquanto o IPCA do mesmo período acumulou alta de 237%. Como a variação da TR é praticamente arbitrada pelo Banco Central, cabe ao trabalhador procurar ter a sorte de sacar seus recursos em períodos de rentabilidade mais altas.

Voltando ao RGPS, que é um regime de repartição, podemos dividir em duas classes de pensionista utilizando os dados referentes a fevereiro de 2017, divulgados pelo Ministério da Fazenda (MF), no relatório Resultado do Regime Geral de previdência Social: (i) segurados que recebem até um salário mínimo (SM), classe que representava 67% do total, que equivalia a 23 milhões de beneficiários diretos e, (ii) segurados que recebem mais de 6 SM, que representam pouco mais de 0,8% do total, que equivalem a pouco mais de 270 mil beneficiários diretos. O partido que está no governo em um determinado momento tende a beneficiar os trabalhadores que se aposentam com um SM, pois o número de votos é esmagadoramente maior. A crítica que se faz é a política de distribuição de renda com recursos de aposentadorias, pois não há razão em termos de matemática financeira de se aumentar o teto e o piso das aposentadorias em percentuais diferentes.

O SM vem sendo corrigido acima da inflação no período do Plano Real, sendo que de 1995 a 2018, acumulou alta de 837%, enquanto a inflação medida pelo IPCA foi de 404% neste mesmo período. Já o teto foi reajustado em 849% neste período, porém o Diabo mora nos detalhes. O teto teve um forte reajuste em 1995 a 1998 (governo FHC1), quando passou de R\$ 582 para R\$ 1031, depois

disto obteve reajuste quase iguais aos do SM no governo FHC II, quando o SM subiu 53% e o teto obteve aumento de 51%. No governo Lula 1, o SM subiu 75% e o teto 79%. Depois disto, nos Governos Dilma 1 e Dilma 2/Temer, os reajustes do SM foram de 45% e 41% respectivamente, já o teto obteve alta de 23% e 26%. A relação Teto do RGPS / SM, que ficou na média em 8,44 vezes no governo FHC 2, bateu 8,58 no governo Lula 1, mas depois disto cai para 7,17 no governo Dilma 1 e fica na mínima do Plano Real no governo Dilma 2 / Temer, em 6,32 vezes. Assim, para os pensionistas que ganham até um salário mínimo, a situação verificada até então durante o Plano Real é de ganho de poder de compra em suas aposentadorias, e a medida que se aproxima do teto do RGPS, já se verificam aumentos menores, podendo evidenciar que o Governo atualmente provoca um achatamento do poder de compra do teto da aposentadoria em relação ao SM.

As evidências da urgente necessidade de reformas no RGPS são muitas mas pode-se elencar três principais: (i) enquanto os países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) possuem em média 16,2% de sua população com mais de 65 anos e gastam em média 7,9% do PIB com benefícios previdenciários, o Brasil possui 8% de sua população nesta mesma faixa de idade e já gasta 7,4% do PIB com previdência; (ii) a velocidade do crescimento dos gastos da previdência no Brasil tende a aumentar pois a proporção de brasileiros com mais de 70 anos que era 4,4% em 2010, segundo o IBGE, deve atingir 20% em 2060, e a população de 0 a 34 anos que era 60% em 2010, deve cair para 34% em 2060, isto significa mais pessoas aposentadas e menos trabalhadores em idade de contribuição. (iii) as projeções do Banco Mundial indicam que se o Brasil não baixar o valor gasto com benefícios, em 2035 a alíquota de contribuição deverá ser 60% do salário bruto para se mantenha o déficit da previdência em relação ao PIB nos patamares atuais, e em 2060, a contribuição deverá ser de 120% do salário bruto (impossível) para o mesmo nível de valor de aposentadoria e de déficit. Não há mágica, ou o governo muda as regras de concessão de benefício, ou abaixa o valor das aposentadorias, ou emite dívida para custear o déficit da Previdência.

Enquanto isto, o mundo político se comporta da seguinte maneira: os partidos da situação tentam votar reformas da previdência e os partidos de oposição lutam para barrar as votações das necessárias mudanças. Enquanto não houver perigo eminente de derrubar o poder de compra do piso do RGPS, parece que o país ficará refém deste stale mate principalmente o trabalhador da iniciativa privada que possui remuneração acima do teto do RGPS.

Relembremos uma das principais votações na Câmara dos Deputados da Emenda Constitucional (EC) de nº 20, em 1998, que propunha mudanças nas regras da previdência, sendo a mais importante delas a introdução da idade mínima de 53 anos para homens e 48 para mulheres. Os principais partidos da base do governo de FHC (PSDB, PFL, PMDB, PTB e PPB) conseguiram angariar 337 votos, e aprovaram a EC. Os principais partidos de oposição (PT, PDT, PCdoB e PSB) somaram 119 votos

contrários. Destaque para o PT, que a totalidade de seus 44 deputados votaram contra. O mesmo ocorreu com o PCdoB com seus sete deputados, PPS com seus 4 deputados e em parte com o PDT, que somente um dos 19 deputados votou a favor da aprovação da EC.

Já na votação da EC de nº 41, de 2003, proposta pelo governo Lula, que focava em impor teto para aposentadoria para os servidores públicos e antecipava a entrada em vigor da idade mínima de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres, os partidos se comportaram de forma bem diferente em relação à votação da EC 20. A totalidade dos 17 deputados do PPS votaram a favor. O PL também deu a totalidade dos votos dos seus 30 deputados para a aprovação da reforma. O PT ofereceu 80 votos a favor e 4 contras. O PP deu ao governo 32 votos a favor e 14 de seus deputados votaram contra. O PMDB teve 49 deputados a favor e 19 contras. A oposição representada principalmente pelo PSDB e pelo O PFL votou dividida: o PSDB teve 28 deputados votando a favor e 25 contra, e o PFL 32 votos a favor e 34 contras. No final a EC 41 foi aprovada naquela sessão por 357 votos a favor e 123 deputados foram contrários à reforma.

Desta forma, os trabalhadores da iniciativa privada que ganham acima do teto do RGPS e que desejam manter seu poder de compra durante a aposentadoria estão encurralados. De um lado uma máquina assistencialista e deficitária que costuma realizar (até por questões de número de votos) aumentos do SM acima da inflação e do teto do RGPS, de outro lado o FGTS que destrói democraticamente o poder de compra da poupança previdenciária dos trabalhadores por conta de seu baixo rendimento, e ainda por cima realiza investimentos de alto risco e baixo retorno, aparentemente com critérios mais políticos que técnicos.

O momento atual de falta de consenso sobre a necessidade ou não de reforma do RGPS pode ser oportuno para se propor um novo marco regulatório que fomente a indústria de previdência complementar, iniciando as mudanças pelo FGTS. O apelo popular pode ser grande de uma proposta que redirecione o montante de 8% dos salários depositados no FGTS, para uma nova indústria de previdência privada, mostrando para a opinião pública que reforma deve significar mais dinheiro no bolso e não o contrário. Somente uma proposta de novo marco regulatório para a previdência Privada com forte comoção nacional pode mover o sistema político, pois desta vez a racionalidade não pode contar com o AI-2, como ocorreu em 1966.

Em um calculo rápido e até mesmo com simplificações da Teoria do Ciclo de Vida, estimando que o trabalhador passe a contribuir com 22 anos de idade, até completar 65 anos, idade em que poderia se aposentar, simulando ainda o salario inicial como metade daquele alcançado aos 39 anos de idade em diante, rendimentos líquidos de taxas, impostos e custos de transação durante o período de acumulação e resgates, chegamos a tabela 1 a seguir, onde se expressa o percentual da renda mensal

que deve ser poupada, para que o complemento da renda na aposentadoria, somado ao teto do RGPS de R\$ 5.531. Nesta simulação, o valor real do teto do RGPS foi mantido. A taxa de juro real variou inteiramente entre 0% a 6%aa, que são factíveis com a rentabilidade das Notas do Tesouro Nacional-B (NTN-B) que são indexadas ao IPCA apresentadas na maior parte do tempo nestes últimos cinco anos.

Tabela 1: Percentual da renda mensal a ser poupado entre 22 e 65 anos de idade necessário para manter o poder de compra da aposentadoria próximo ao último rendimento da ativa entre 65 e 85 anos de idade.

<b>Taxa de Juros Real - Acumulação e Resgates</b>							
<b>Faixa de Renda Mensal</b>	<b>6%</b>	<b>5%</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>	<b>2%</b>	<b>1%</b>	<b>0%</b>
<b>R\$ 9.540</b>	4,1%	5,6%	7,7%	10,3%	13,9%	18,6%	24,7%
<b>R\$ 19.080</b>	6,9%	9,5%	12,9%	17,5%	23,5%	31,4%	41,7%
<b>R\$ 38.160</b>	8,3%	11,4%	15,6%	21,1%	28,3%	37,9%	50,2%
<b>R\$ 76.320</b>	9,0%	12,4%	16,9%	22,9%	30,1%	41,1%	54,5%
<b>R\$ 152.640</b>	9,4%	12,9%	17,5%	23,8%	31,9%	42,7%	56,6%

Fonte: cálculos do autor.

Metade dos 26 milhões de contribuintes declararam renda mensal acima do teto do RGPS em 2015, segundo a RFB. Grande parte disto seria o público alvo para produtos de previdência privada, mais eficientes que os atuais produtos de poupança previdenciária: Plano Gerador de Benefício Livre (PGBL) ou o Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL). Dificilmente o trabalhador realizar sozinho sua poupança previdenciária pois os instrumentos financeiros são complicados para o público em geral, com diferentes alíquotas de impostos, em geral não são facilmente comparáveis e possuem diferentes níveis de risco de crédito. Não se pode exigir de médicos, operários, eletricitas, pedagogos, dentre outras categorias, pleno conhecimento de operações no mercado financeiro.

Países como Estados Unidos, Canadá e Chile utilizam modelos de previdência privada que envolvem: (i) veículos individuais com benefício fiscal em regime de capitalização, (ii) fundos previdenciários com data alvo para encerramento, também contando com benefício fiscal e geridos por empresas privadas especializadas e, (iii) anuidades emitidas por bancos e seguradoras também privadas para garantir renda complementar ao aposentado durante a aposentadoria. Este tripé com

benefício fiscal: Conta Individual, Fundos de Investimento e Anuidades, formam a base de suas indústrias de previdência privada em regime de capitalização. Os produtos já amplamente populares como as contas 401(k), Individual Retirement Account, os Target Date Funds e as Anuities nos Estados Unidos, os Tax Free Saving Account no Canadá e as Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) no Chile, são exemplos que podem ser adaptados à legislação e regulação brasileira.

Os bancos brasileiros possuem sistemas de conta corrente que podem ser adaptados para uma conta isenta de IR nos juros e ganhos de capitais dos ativos nela custodiados, basta a aprovação de Lei Complementar e posterior normativa da Receita Federal, para implementarmos a Conta Individual de Poupança Previdenciária (CIPP), onde o trabalhador acumularia sua poupança até os 65 anos de idade e passasse a ter direito a resgates mensais entre 65 e 85 anos. Os recursos desta conta seriam direcionados para Fundos de Investimento com Data Alvo (FIDA), que teriam limites específicos de alocação em ativos levando em conta proximidade do ano esperado da aposentadoria de seus cotistas. A Comissão de Valores Mobiliários (CVM) continuaria responsável por normatizar, regular e fiscalizar esta nova classe de fundos. Quando o FIDA encerrasse, os recursos acumulados voltariam para a CIPP do trabalhador que obrigatoriamente deveria investir em Recibo de Depósito Bancário Previdenciário (RDBP), com pagamento mensal de principal e juros, indexado ao IPCA. Somente os bancos que formassem 82% do patrimônio líquido do sistema bancário nacional seriam autorizados a emitirem RDBP, e cada trabalhador os adquiriria até o limite do Fundo Garantidor de Crédito (FGC), que hoje é de até R\$ 250 mil por CPF, de forma a maximizar o montante em RDBP segurado por este fundo. Os RDBP seriam oferecidos em um site único como já acontece no sistema chileno em seu Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensiones ([www.scomp.cl](http://www.scomp.cl)). Se o montante poupado pelo trabalhador ultrapasse o total de garantias do FGC dos bancos autorizados a emitir RDBP, os recursos seriam liberados ou continuariam a ser investidos dentro da conta contando com a isenção de IR.

Para facilitar o entendimento do cidadão comum, os FIDA seriam inicialmente de dois tipos: (i) FIDA 1 – limite de até 100% do patrimônio líquido alocado em títulos de renda fixa emitidos no Brasil e demais mercados regulados aprovados pela CVM e, (ii) FIDA 2 – limite de até 100% do patrimônio alocado em ações de empresas listadas nas principais bolsas mundiais aprovadas pela CVM. A medida que a idade da aposentadoria se aproxima, os recursos poupados pelo trabalhador deveriam se concentrar no FIDA 1. Em Vitorino (2017) as simulações com os seguintes indexadores: CDI diário, Dólar PTAX, IMA-B, IMA-B5, IMA-B 5+, Índices BOVESPA, Dow Jones e Barclays US Aggregate Bond Unhedged, com dados dos anos de 01/01/2004 a 3/03/2017 e os resultados apontaram que o melhor investimento para o acúmulo de poupança previdenciária do trabalhador seria um fundo com

benchmark em IMA-B 5. Em outras palavras, este sistema de previdência privada seria uma máquina de aplicação de recursos em NTN-B, um Tesouro Direto turbinado, como menciona Weintraub (2017).

Tabela 2: Rentabilidade, Volatilidade e Índice de Sharpe entre janeiro 2004 a março 2017

	<b>IPCA</b>	<b>CDI</b>	<b>Dólar PTAX</b>	<b>IMA- B</b>	<b>IMA- B 5</b>	<b>IMA- B 5+</b>	<b>IBOVESP A</b>	<b>Dow Jones</b>	<b>BLB Barclays US</b>
<b>Rentabilidade de Ano</b>	6%	12%	1%	15%	14%	16%	8%	6%	5%
<b>Volatilidade Ano</b>			16%	6%	3%	10%	22%	16%	16%
<b>Índice de Sharpe</b>			-0,73	0,43	0,60	0,40	-0,17	-0,40	-0,46

Fonte: Bloomberg, Banco Central e ANBIMA. Cálculos do autor.

A OECD aponta os desafios da implementação de programas de previdência privada tais como: (i) baixa adesão; (ii) baixo nível de confiança, (iii) falta de educação financeira; (iv) alta volatilidade dos investimentos com prazos mais longos e, (v) e entendimento dos tipos de investimentos disponíveis; (iii) dúvidas sobre a fase de resgate ou desacumulação. O modelo chileno também tem sofrido críticas por conta de retornos atuais considerados baixos e as taxas de administração das AFP sofrem críticas pois a população gostaria que fossem menores. O Brasil pode implementar um programa novo de previdência privada superando os pontos levantados. A adesão voluntária ao novo programa por parte da população que já entendeu a péssima relação de risco e retorno do FGTS deve ser elevada. A confiança é um ponto a ser superado, pois melhor seria que a CIPP tivesse uma garantia constitucional, constando no Artigo 7º da CF 88, mas como já disse Othon von Bismark: “Política é a arte do possível”, pois para tal, é necessário votos favoráveis de 3/5 da Câmara e do Senado. A facilidade de comparação entre os dois tipos de FIDA pode ajudar na compreensão do trabalhador na hora de investir sua poupança previdenciária. A máxima de taxa de administração e custódia cobrada pelos FIDA e pela CIPP seriam reguladas pela CVM.

A baixa rentabilidade por consequência de longos períodos política monetária mais frouxa no Brasil e no mundo, como o período de 2009 até meados de 2016, quando as taxas de juros a FED Funds Rate nos Estados Unidos ficaram ao redor de 0,25% é um desafio para os investimentos em renda fixa. Há duas saídas para superação da acumulação de poupança previdenciária em ambiente de taxas de juros baixa ou negativas: investimentos em ações e/ou imóveis. Neste mesmo período o

índice Dow Jones subiu mais de 50%. No Brasil, neste mesmo período a Bolsa subiu 14% nominais o que não compensaria o risco. A saída para este problema seria permitir a compra de imóveis a cada cinco anos com parte do saldo da CIPP. O imóvel continuaria a fazer parte da CIPP, sendo que os alugueis e os valores obtidos em uma eventual venda da propriedade teriam que voltar para a conta previdenciária. Além de uma alternativa de investimento previdenciário, a possibilidade de aquisição de imóveis com parte do saldo da CIPP seria propaganda junto a sociedade para ajudar na adesão ao novo sistema de previdência privada.

Ficamos somente com o problema da alta volatilidade dos investimentos de longo prazo, dado os FIDA seriam marcados a mercado. Uma saída seria poder adquirir NTN-B dentro da CIPP, desde que o vencimento do título não seja superior a data quando o trabalhador completasse 65 anos e corrigi-lo pela taxa de aquisição (método “accrual”). Porém há um lado positivo nesta volatilidade, políticas fiscais ou monetárias populistas seriam denunciadas pelo mercado através de elevação do yields dos títulos mais longo e queda dos preços das ações, causando imediato impacto na opinião pública, algo que acontece em menores proporções quando não há uma indústria em grande escala de previdência privada.

O aumento do tamanho da indústria de previdência privada pode: (i) aumentar a consciência individual sobre poupança e aposentadoria;(ii) propiciar o aumento e alongamento da poupança interna; (iii) criar ambiente para a promoção de maior isonomia tributária entre os ativos financeiros (tributação mais uniforme de ativos adquiridos fora da CIPP), e; (iv) ser objeto de retenção de talentos nas empresas. Pode-se esperar condições mais favoráveis para as emissões com prazos mais longos das empresas que possuam boa percepção de crédito por parte dos gestores de recursos de terceiros.

Por fim, o Brasil tem condições necessária para fomentar a indústria de previdência privada, nosso risco é perder o crucial momento. A pirâmide populacional exige providências nas regras de previdência, o trabalhador é refém do RGPS e do FGTS, e não existe suficiente estímulo para a poupança de longo prazo. A indústria de previdência privada pode fazer valer o direito constitucional de se poupar para a velhice.



**Referências:**

BRASIL - Constituição Federal de 1988.

BRASIL – Ministério da Fazenda, Mendes, Marcos, 20 Mitos sobre a reforma da Previdência, Maio 2017.

BRASIL - Ministério da Fazenda, Secretária de Política Econômica, Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira, Maio 2016.

BRASIL - Ministério do Trabalho e da Previdência Social – Secretaria de Políticas de Previdência Social – Anexo IV.6 da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) de 2016 - Projeções Financeiras e Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Projeções da População por Sexo e Idade para o Brasil. Grandes Regiões e Unidades, 2013.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), Delivery of Defined Contribution Pension Schemes, Policy challenges and recommendations, Cass Business School, London, March 2013.

WEINTRAUB, Abraham Bragança de Vasconcellos; WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos; LORENZONI, Onix e LUDOVICO, Giuseppe – Poupança Individual de Aposentadoria – PIÁ; Revista Brasileira de Previdência da UNIFESP, 6ª edição, Novembro 2017.

**FATORES QUE INFLUENCIAM A TOMADA DE DECISÃO EM ADERIR OU NÃO À PLANOS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR FECHADA: CONSTRUÇÃO DE UMA ESCALA DE CULTURA DE ACUMULAÇÃO DE RECURSOS E EDUCAÇÃO FINANCEIRA E PREVIDENCIÁRIA\***

**FABRICIO VENANCIO**

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

**MARCELO GITIRANA GOMES FERREIRA**

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

**RESUMO:** Durante todo o tempo tomamos decisões em nossas vidas. Sejam conscientes ou não, com boas ou más consequências, nossas decisões configuram-se como elementos primordiais para lidar com as oportunidades, as ameaças e as incertezas.

Aderir ou não a um plano de previdência complementar fechado é uma decisão que certamente terá impactos ao longo da vida dos colaboradores que trabalham em organizações que oferecem este tipo de oportunidade. É fundamental que este indivíduo tenha a consciência dos riscos e benefícios presentes em qualquer decisão que faça referência à investimentos financeiros. Quanto mais informação e orientação o colaborador possuir, mais consciente será a sua tomada de decisão. Porém, apenas informação e orientação podem ser insuficientes para explicar a decisão que foi tomada.

Este artigo tem por objetivo estabelecer os principais aspectos relacionados à tomada de decisão em aderir ou não aos planos de previdência complementar, baseados em fatores apontados pela literatura com relação ao comportamento dos consumidores, em conjunto com a opinião de especialistas em previdência, com vistas a construção de uma escala que permita mensurar e entender as atitudes dos colaboradores em relação à decisão de aderir ou não aos planos de previdência complementar.

**Palavras-chave:** previdência complementar; adesão a planos de previdência complementar, tomada de decisão, comportamento do consumidor, educação financeira e previdenciária.

---

\* Artigo recebido em 22/5/2018 - Aprovado em 2/6/2018

**ABSTRACT:** We make decisions all the time during our lives. Whether they are aware or not, with good or bad consequences, our decisions are the important elements to dealing with opportunities, threats and uncertainties.

Join or not into a closed complementary pension plan is a decision that will certainly have lifelong impacts of employees working in organizations offering this type of opportunity. It is essential that this individual is aware of the risks and benefits present in any decision that refers to financial investments. How much more information and support the employee has, more conscious his or her decision-making will be. However, only information and support may be insufficient to explain the decision that has been made.

The purpose of this article is to establish the main factors related to the decision-making in joining or not to the complementary pension plans, based on factors mentioned in the literature regarding consumer behavior, in combinations with the opinion of social security specialists, in order to achieve a construction of a scale that allows to measure and to understand the attitudes of the employees in relation to the decision to join or not to the complementary pension plans.

**Key-words:** complementary pension; joint to a complementary pension plans, decision-making, consumer behavior, financial and social security education.

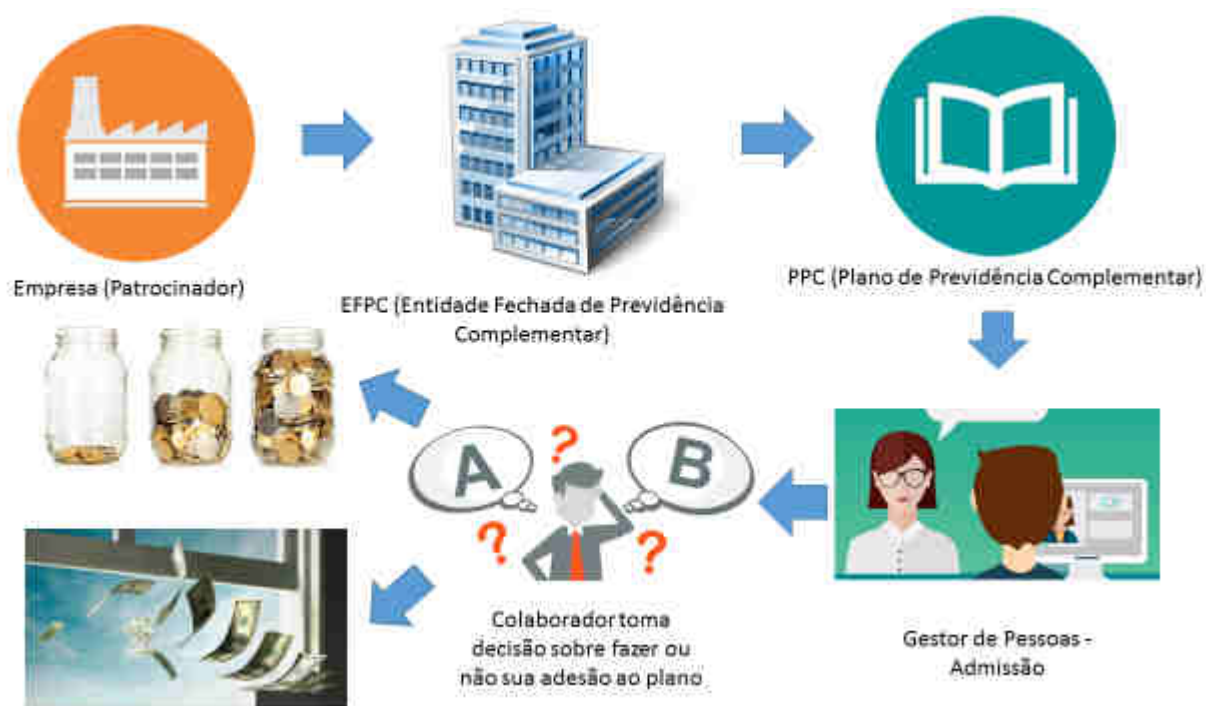
## **1 Introdução**

Planos de previdência complementar são instrumentos que proporcionam aos seus participantes um benefício adicional ao oferecido pela previdência social pública, visando manter os níveis de renda equivalentes ao período de capacidade laborativa.

Muitas organizações criam seus próprios planos de previdência complementar (PPC), cujo regimento é estabelecido por regulamentos próprios. Tais organizações são denominadas patrocinadores, pois realizam contribuições financeiras regulares para seus empregados, com o intuito de formar uma reserva de recursos financeiros que serão utilizadas para pagar os benefícios no futuro. Os empregados, por sua vez, também fazem contribuições regulares, geralmente sob a forma de desconto em folha de pagamento. As contribuições dos patrocinadores e dos participantes são definidas conforme cada regulamento. Os recursos aportados pelos patrocinadores podem ser paritários, em relação à contribuição do empregado, ou podem variar de acordo com o salário, tempo de admissão no patrocinador, idade, entre outros fatores. Os PPC's podem ser administrados por uma EFPC - ou Entidade Fechada de Previdência Complementar,

A figura a seguir ilustra o fluxo de atividades que comumente ocorrem quando uma empresa decide por oferecer um plano de previdência complementar aos seus colaboradores, através de uma EFPC. O plano é oferecido ao colaborador, geralmente no momento da sua admissão, que, por sua vez, opta por aderir ou não.

Figura 1 - Fluxo para adesão aos planos de previdência complementar



Fonte: elaborado pelo autor, 2018.

Observa-se em diversos planos de previdência complementar que uma faixa considerável de empregados, por alguma razão, não está inscrita no plano de previdência. Este artigo tem por objetivo identificar os principais fatores e variáveis que influenciam, de forma positiva ou negativa, o processo de tomada de decisão relacionado a aderir ou não a um plano de previdência complementar.

## 2. Fundamentação Teórica

### 2.1 A Previdência No Brasil

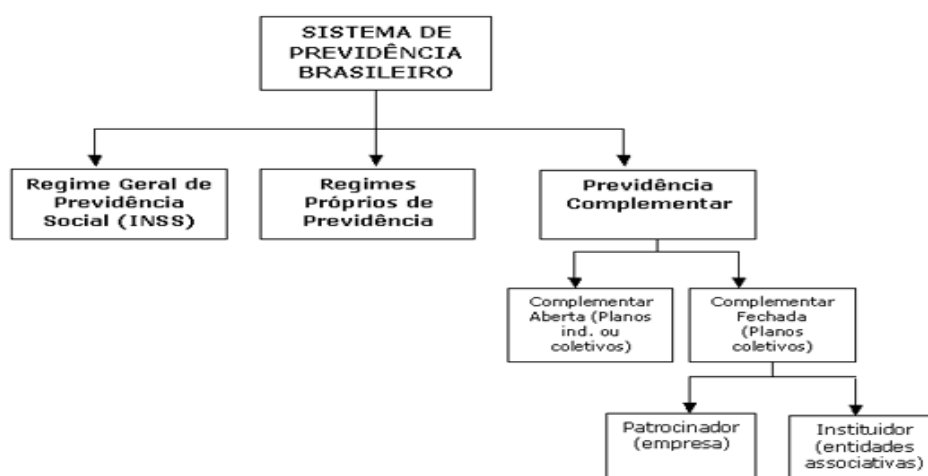
Para Follador e Anzolin (2008), previdência é uma atividade humana cujo objetivo é dar amparo ao segurado ou associado na incapacidade de produzir renda na velhice, invalidez ou falecimento. Os princípios universais dos sistemas previdenciários determinam que o benefício deve ser pago em

função da perda da capacidade de trabalho, por invalidez, por velhice ou por doença em termos transitórios, entre outras hipóteses. Isto significa dizer que a previdência não é um complemento salarial, e sim uma alternativa para recobrir a capacidade que um indivíduo perde de gerar sua própria renda.

Para Martinez (1992) previdência social é 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 aquiram pessoalmente através do trabalho, por motivo de maternidade, nascimento, incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte – mediante contribuição compulsória distinta, proveniente da sociedade e de cada um dos participantes. O sistema previdenciário brasileiro é o conjunto de programas institucionalizados, constituídos em modalidades de sistema público ou privado, sendo este último subdividido em sistemas aberto e fechado, com fim específico de amparar o indivíduo por ocasião de um evento de invalidez ou morte, ou para garantir a manutenção da renda quando da incapacidade laborativa em função do avanço da idade (FOLLADOR e ANZOLIN, 2008).

A legislação brasileira prevê três tipos de regimes de previdência: Regime Geral de Previdência Social (RGPS) cujo gestor é o INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e destinado aos trabalhadores da iniciativa privada, de empresas estatais e aos servidores de órgãos federativos que não possuam regimes próprios de previdência; Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), destinado a servidores públicos efetivos dos governos federal, estaduais e cerca de dois mil municípios que possuem RPPS; Regime de Previdência Complementar (RPC), privado e facultativo, operado por entidades abertas ou fechadas de previdência (DOMENEGHETTI, 2009).

Figura 2 - Estrutura do Sistema Previdenciário no Brasil



Fonte: elaborado pelo autor, 2018.

No Brasil, o sistema de previdência complementar é dividido entre duas categorias: a previdência aberta, gerenciada por bancos ou seguradoras e a previdência fechada cujo controle é exercido por empresas privadas e os planos são limitados a um grupo de pessoas, geralmente funcionários de uma ou mais empresas de um segmento específico. Em ambos os casos, a adesão ocorre de forma voluntária.

Participante é a pessoa física que adere aos planos de benefícios. Assistido é o participante ou seu beneficiário em gozo de benefício de prestação continuada. Patrocinador é o empregador que vai contribuir financeiramente para o plano de previdência complementar de seus empregados.

O custeio do sistema de previdência complementar é feito por (a) patrocinador; (b) participantes e (c) investimentos (MARTINS, 2015).

A previdência complementar fechada é um tipo de previdência caracterizada pelo modelo privado e facultativo, sendo destinado a funcionários de empresas ou instituições que patrocinam planos de aposentadoria.

Os planos de benefícios são administrados por Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC). O objetivo é previdenciário, ou seja, a atividade-fim é previdenciária e a atividade-meio é financeira, pois tem que rentabilizar as contribuições arrecadadas (FOLLADOR e ANZOLIN, 2008).

Assim, por estarem inseridas num ambiente de alta competição, caracterizado por uma sociedade profundamente afetada pelos paradigmas introduzidos pela "era do conhecimento", as EFPC's estão cada vez mais dependentes de mecanismos eficazes de administração da informação, visando à redução do quadro de incerteza em que suas decisões são tomadas. As organizações, a fim de se tornarem competitivas e eficazes, estão adotando um novo modelo de gestão, que alia o uso dos recursos tecnológicos à sua capacidade de inovação, criação e transformação da informação em insumo capaz de alimentar e sustentar seus processos (RODRIGUEZ, 2002).

Para Tafner (2012, p.146), o equilíbrio do sistema previdenciário depende não apenas de suas condições próprias, mas das variáveis que estão fora do sistema. No seu próprio âmbito, depende, por exemplo, das regras de elegibilidade e de concessão dos benefícios, do valor destes, das regras de contribuição e das alíquotas. Fora dele, depende do nível de emprego, do grau de formalidade, do salário real médio e da produtividade – variáveis que são determinadas no mercado de trabalho e estão sujeitas às condições macroeconômicas e institucionais. Depende, ainda, da dinâmica demográfica que, por sua vez, depende das condições sanitárias, de higiene, de saúde e de hábitos da população. Costumes e valores da sociedade que determinam o comportamento das famílias, que são mutáveis no tempo.

Diante deste cenário complexo e dinâmico, aderir ou não a um plano de previdência complementar torna-se uma decisão cada vez mais desafiadora.

As teorias relacionadas ao comportamento do consumidor podem contribuir para clarificar os elementos pertinentes a este complexo processo de tomada de decisão, relacionado a aderir ou não a um plano de previdência complementar.

## **2.2 Comportamento do Consumidor e Decisão De Compra**

Ser consumidor é ser humano, é alimentar-se, vestir-se, divertir-se, é viver. O consumidor tem suas motivações para a busca de determinadas ambições, para a conquista de determinados espaços para sua realização pessoal. O consumidor é dotado de personalidade, o que faz com que alguns consumidores tenham maior atração por um determinado tipo de produto do que outros. O consumidor tem preferências, que não são as mesmas para todos. O consumidor também possui uma percepção da realidade, desenvolvendo atitudes positivas e negativas com relação a produtos, propagandas, lojas e tudo o mais que diz respeito a sua própria vida. Além disso, o consumidor aprende. Aprende o nome dos produtos, das lojas, as localizações das lojas. Aprende também como utilizar determinados produtos, como espelhar-se neles, como precisar deles (KARSAKLIAN, 2004).

O comportamento do consumidor envolve *interações* entre pensamentos, sentimentos e ações das pessoas e seu ambiente. Por isso, os profissionais de marketing precisam compreender que significado têm os produtos e as marcas para os consumidores, o que estes precisam fazer para comprá-los e usá-los e o que influenciam o ato de fazer compras, a compra em si e o consumo (PETER, 2009).

Uma *decisão* envolve uma escolha “entre duas ou mais ações alternativas”. Os profissionais do marketing estão particularmente interessados nos comportamentos de compra dos consumidores. Uma compra de um consumidor é uma resposta a um problema ou uma necessidade percebida, como por exemplo, comprar um novo aparelho de TV. O processo de compra segue uma série de passos, que podem ser descritos como: (1) reconhecimento de um problema, (2) busca de informações, (3) avaliação de alternativas e (4) a escolha do produto ou serviço. Em outras palavras, o processo de tomada de decisão de compra concentra-se em três passos: como os consumidores reconhecem o problema ou a necessidade de um produto ou serviço, como se dá a busca de informações sobre as opções de compra e os modos como os consumidores avaliam as alternativas para chegarem a uma decisão (SOLOMON, 2011).

As teorias para explicar e prever comportamento dos consumidores baseiam-se no pressuposto de que os consumidores são racionais e inteligentes para lidar com a resolução de problemas e a tomada de decisões.

## 2.3 Modelo de Comportamento de Compra

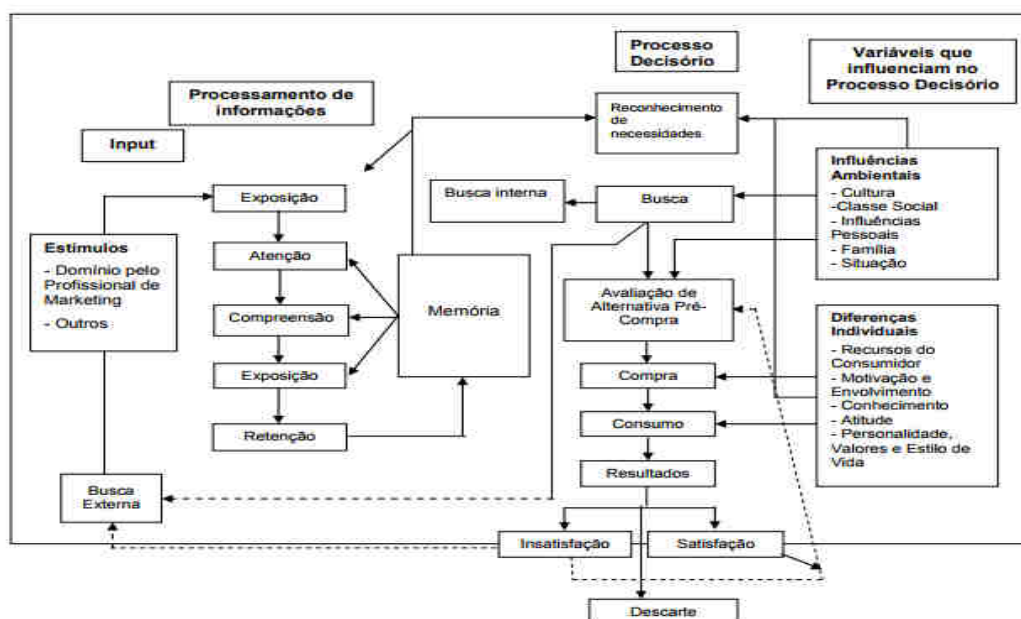
A complexidade do comportamento de compra, a multiplicidade e a variedade de fatores dificultam a tarefa dos pesquisadores ávidos por uma síntese que represente a realidade. Para ajudá-los, foram criadas algumas estruturas simplificadas, denominadas de *modelos de comportamento de compra*. Os três modelos clássicos mais importantes, segundo Bernard Dubois (1994), são: o modelo de Nicosia, o modelo de Howard-Sheth e o modelo de Engel, Kollat e Blackwell (KARSAKLIAN, 2004).

### 2.3.1 Modelo de Engel, Kollat e Blackwell

Este modelo é extremamente analítico e propõe uma estrutura explicativa do comportamento de escolha da marca pelo consumidor e estabelece as relações entre as variáveis intervenientes e sua expressão mensurável (KARSAKLIAN, 2004).

A estrutura deste modelo está representada na figura a abaixo:

Figura 5 - Modelo Engel, Kollat e Blackwell de comportamento de compra



Fonte: Adaptado de KARSAKLIAN, 2004.



Este modelo se decompõe em quatro módulos: os estímulos mercadológicos, as variáveis de influência, o processamento da informação e o processo de decisão, que é o eixo central. O *reconhecimento do problema* é o sentimento de discrepância importante entre o estado atual e o estado desejado, sendo condição necessária para desencadear o processo, mas não suficiente, pois dificuldades financeiras ou temporais podem impedi-lo de evoluir. A *busca de informação* refere-se em uma análise das informações estocadas na memória, as quais são completadas, se necessário, por uma pesquisa externa. Durante a *avaliação de alternativas*, os elementos disponíveis são confrontados com os critérios pessoais que o comprador estabeleceu e conduz à orientação das preferências. A *escolha* refere-se a etapa em que uma das possibilidades é selecionada como consequência natural da etapa precedente, mas fatores situacionais podem interferir, conduzindo, até mesmo, a uma reconsideração do processo de avaliação. Por fim, a etapa de *análise após a compra* objetiva a análise da adequação da solução escolhida com relação ao problema inicial. Ela pode conduzir a uma busca complementar para reduzir eventuais dissonâncias e exercerá influência sobre as primeiras etapas dos processos de decisão posteriores (KARSAKLIAN, 2004).

De acordo com Giglio (2008, p. 113), este processo tem início com as experiências da pessoa com os objetos e sua relação com a passagem do tempo. Essas experiências, positivas ou negativas, criam o campo inicial para a segunda etapa, que é a do nascimento e da consciência das expectativas. A próxima etapa consiste em buscar informações que satisfazem as expectativas. É aqui que se inicia a terceira etapa: o levantamento de alternativas de produtos e a escolha de um deles. A quarta etapa é o julgamento sobre o consumo. Se o consumo for aprovado, o próximo passo é a compra propriamente dita. Por fim, o processo se encerra com as duas últimas etapas, que são o uso do produto e a avaliação pós-compra. Cada um desses passos tem características próprias, que ensejam ações específicas.

A tabela a seguir representa os fatores que influenciam a tomada de decisão de compra de um consumidor, segundo o modelo proposto por Engel, Kollat e Blackwell:

Tabela 1 - Fatores que influenciam o processo decisório de compra

<b>Fator</b>	<b>Definição Teórica</b>
Fator 1: Aspecto Cultural	Cultura é “um conjunto de valores, ideias, artefatos e outros símbolos significativos que ajudam os indivíduos a se comunicar, a interpretar e avaliar como membros de uma sociedade”
Fator 2: Classes Sociais	São classificações relativamente permanentes e homogêneas em uma sociedade, nas quais os indivíduos compartilham determinados valores, estilos de vida, interesses e comportamentos categorizados. Grupos de status refletem as expectativas da comunidade por estilo de vida entre cada classe social. As classes sociais afetam o comportamento do consumidor: como as pessoas gastam seu tempo, os produtos que compram e onde e como fazem as compras
Fator 3:	Grupo de referência é qualquer pessoa ou grupo de pessoas que influencia,

Influências Pessoais	significativamente, o comportamento de um indivíduo, pois fornecem padrões (regras) e valores que podem tornar-se a perspectiva determinante de como um indivíduo pensa e se comporta
Fator 4: Família	Os profissionais do marketing têm enorme interesse em conhecer as relações familiares, pois estes criam demandas por roupas, alimentos, móveis, casa, cuidados médicos e educação. Portanto, a família é um “centro de compras”.
Fator 5: A Situação	As situações são os fatos temporários do ambiente que formam o contexto dentro do qual ocorre a atividade do consumidor. Os profissionais de marketing inteligentes compreendem esses padrões e fazem com que seus esforços coincidam com situações em que as pessoas estão mais dispostas a comprar. Por exemplo, clubes de livros investem intensamente em campanhas promocionais em junho porque muitas pessoas procuram fazer um estoque de “livros para a praia” para ler durante o verão. Por meio da identificação sistemática de importantes situações de uso, as estratégias de segmentação de mercado podem posicionar os produtos que atenderão a necessidades específicas que surgem a partir dessas situações
Fator 6: Recursos Financeiros	Quase todos os estudos e pesquisas de marketing incluem a fonte de renda como uma das principais variáveis-chave para a explicação do comportamento do consumidor
Fator 7: Motivação e Envolvimento	Estudos sobre motivação são fundamentais para a compreensão da aquisição, do consumo e da disposição de mercadorias, serviços e ideias. Empresas gastam bilhões de dólares em pesquisas para entender a maneira por meio da qual podem motivar as pessoas a comprar seus bens de consumo, desde automóveis até vestuário e serviços médicos
Fator 8: Conhecimento	O que os consumidores compram, o quanto elas pagam, onde e quando compram, depende do conhecimento que eles possuem sobre estas decisões básicas. O conhecimento do consumidor é o subconjunto de informações totais relevantes armazenadas em sua memória e pode ser analisado sobre três aspectos: conhecimento do produto (categoria do produto, a terminologia do produto, atributos ou aspectos do produto), conhecimento de compra (informações que os consumidores possuem sobre a etapa de aquisição) e conhecimento de uso (que é exatamente exigido para que o produto possa ser utilizado)
Fator 9: Crenças e atitudes	Atitudes são os gostos e aversões dos consumidores, isto é, o que eles gostam ou não gostam. As empresas frequentemente tentam mudar as crenças dos consumidores em relação a seus produtos na esperança que isto melhore as atitudes dos consumidores. Uma forma de alterar atitudes é mudar a importância que os consumidores associam a determinados atributos do produto ao formar suas avaliações gerais, isto é, dependendo de como a marca é percebida, pode-se desejar aumentar ou diminuir a importância de um atributo
Fator 10: Personalidade	A personalidade pode ser definida como respostas consistentes a estímulos ambientais e proporciona experiências e comportamentos relacionados ordenada e coerentemente. Ela proporciona uma consistência de respostas baseada em características psicológicas internas e duradouras
Fator 11: Valores	Os valores podem traduzir o desejo de um indivíduo em sentir-se considerado, assegurar aceitação e integração no seu grupo, ou manter um nível indispensável de harmonia entre os diversos atores sociais de um contexto específico
Fator 12: Estilo de Vida	O conjunto de pessoas que tem um estilo de vida similar, isto é, comportamentos análogos em cada um dos três níveis, constitui um grupo homogêneo, com um modo de vida similar. O estilo de vida é determinado por elementos como a cultura, o simbolismo dos objetos e os valores morais

Fonte: elaborado pelo autor, 2018.

### 3. Método

Para Bardin (2011, p. 38), a análise de conteúdo é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimento sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Desta forma, é possível extrair indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Foram realizadas entrevistas com seis profissionais especialistas em previdência, com experiência comprovada e atuação direta em entidades de previdência. Os especialistas entrevistados estão identificados pelas siglas E1 até E6.

A tabela a seguir apresenta um perfil dos entrevistados:

Tabela 3 – Perfil dos entrevistados

SIGLA	SEXO	IDADE	FUNÇÃO	EXPERIÊNCIA EM PREVIDÊNCIA
E1	Feminino	38 anos	Gerente de relacionamento com o mercado	11 anos
E2	Masculino	27 anos	Analista de relacionamento com o mercado	5 anos
E3	Masculino	33 anos	Especialista em Previdência	8 anos
E4	Feminino	32 anos	Analista de relacionamento com o mercado	5 anos
E5	Feminino	57 anos	Superintendente	24 anos
E6	Masculino	57 anos	Diretor de Investimentos	22 anos

Fonte: elaborado pelo autor, 2018.

Os entrevistados foram indagados acerca da seguinte questão central: “O que leva as pessoas a aderirem ou não aos planos de previdência complementar? ”.

Foram utilizadas técnicas de análise de conteúdo procurando-se inferir e interpretar variáveis relacionadas aos fatores que levam uma pessoa a aderir ou não ao plano de previdência, baseados na visão, experiência e opinião dos entrevistados.

Na primeira fase de análise de conteúdo, as entrevistas foram transcritas, onde foi possível extrair a “Word Cloud”, que representa visualmente os aspectos mais relevantes através da frequência de palavras.

Em seguida, partiu-se para a etapa de exploração do material coletado, através de operações de codificação, considerando-se os recortes de textos em unidade de registros, isto é, os parágrafos de



C09. Previdência Social	Fator 9: Crenças e atitudes
C10. Conhecimento do colaborador sobre o plano de previdência	Fator 8: Conhecimento
C11. Rentabilidade do plano de previdência	Fator 6: Recursos Financeiros
C12. Concorrência com outros investimentos	Fator 6: Recursos Financeiros
C13. Influência do RH ao oferecer o plano	Fator 3: Influências Pessoais
C14. Estabilidade no emprego	Fator 5: A Situação
C15. Regulamento do plano	Fator 8: Conhecimento
C16. Idade do participante	Fator 5: A Situação

Fonte: elaborado pelo autor, 2018.

Com relação à categoria de análise “C01. Cultura de acumulação de recursos”, o especialista E3 enfatizou que “no Brasil, não é cultural guardar dinheiro”. Ainda segundo E3, “A gente não tem uma cultura de todo mês pegar 20 por cento do meu salário e guardar”. Corroborando com E3, para E1, “as pessoas não pensam no futuro, então, elas acham que alguma coisa vai acontecer, como um milagre. E elas não vão ter como se aposentar, pois no Brasil não tem uma cultura de guardar dinheiro”. Ainda na opinião de E1, “previdência não é algo que a gente vai usar de imediato, acaba ficando em segundo plano. Acho que até pela falta de cultura. Como a gente não tem cultura, isso nunca vai ser prioridade na nossa vida, fica para depois”. O entrevistado E5 concorda com os demais ao enfatizar que “a tendência a primeira é gastar. Eu acho que é algo que permeia a sociedade como um todo, um pouco mais, um pouco menos, mas isso é uma característica. É algo que, em termos de país, as pessoas têm uma tendência a não ter tanto essa preocupação de economia e sim pensar mais no momento atual. Isso acho que é um ponto bastante relevante.”

Acerca do tema “C02. Educação financeira e previdenciária”, o especialista E2 observa que “a previdência privada no Brasil ainda é bem pouco conhecida. As pessoas têm muitas dúvidas, como a questão da tributação de imposto de renda no recebimento do benefício, por exemplo. Falta muita informação sobre previdência complementar, as pessoas não conhecem esse tipo de investimento”.

Para E3, “no Brasil, acho que o principal problema é educação financeira. Não existe. Isso é uma coisa que eu leio muita coisa sobre isso e eu concordo. Acho que era uma das coisas que tinha que aprender na escola. Tinha que ter uma matéria de educação financeira, porque isso é a base”.

Ainda na opinião de E3, ele observa que “em termos gerais, quando se fala em investimentos, os brasileiros associam à poupança. É a forma mais simples de investimento. E tem muita gente que guarda dinheiro embaixo do colchão ou aplica, no máximo, na caderneta de poupança”.

Em seguida, E3 enfatiza que “para uma pessoa conseguir aplicar o teu dinheiro, seja em uma poupança ou qualquer outro investimento, é necessário gastar menos do que ganha. Isso é o básico, é matemática básica, é educação financeira e previdenciária. De repente, será que não está na hora de eu começar a gastar menos para sobrar mais?”.

Para E3, os temas “Cultura de acumulação de recursos” e “Educação financeira e previdenciária” estão fortemente relacionados, ao observar que “é difícil conseguir mudar a cultura das pessoas sobre o que ela entende como previdência, quanto ela deve poupar. Mas você pode colocar uma sementinha, no momento em que você explica as regras do plano de previdência, enfatiza o que é previdência complementar, inclusive nos casos em que existe a figura de um patrocinador, que coloca uma contribuição equivalente ao do colaborador. Tudo passa por uma questão de educação e de mudança da cultura”.

Para o especialista E5, existem motivos relacionados ao crescimento do interesse pela previdência complementar, ao observar que “com a questão da reforma da Previdência, o tema começou a ficar muito exposto. E, de alguma forma, as pessoas começaram a pensar mais sobre o tema e sair um pouco dessa perspectiva muito passiva. Eu acho que é o momento que nós estamos passando agora”. E2 concorda com E5, ao colocar que “atualmente a mídia está olhando bastante essa questão do déficit da previdência social e sobre a discussão relacionada às mudanças de regras, como idade mínima, tetos, etc. Então, isso está muito evidente, está sendo muito noticiado. E as pessoas têm se sensibilizado por essa questão da previdência”.

Com relação à categoria de análise “C06. Influência dos grupos sociais”, E2 observa que “ao explicar as regras do plano, dentro de uma empresa, em um ambiente coletivo, corporativo, eu percebo que sempre quando tem um colaborador tem um aval de algum colega, um depoimento de um colega que já tem um plano, isso impacta positivamente para elevar os índices de adesão ao plano”. No sentido oposto, “se tiver um depoimento de alguém que se sentiu frustrado em relação à previdência, apesar de acreditar que isso ocorre mais na previdência aberta do que na fechada, isso pode impactar negativamente”.

O especialista E4 concorda com E2, ao opinar que “as pessoas também aderem ao plano influenciadas pelos colegas de trabalho. Porém, pode ocorrer influências negativas. Por exemplo, quando ocorre um desligamento do colaborador por parte da empresa e a pessoa não entende que opções ela possui para continuar no plano. Então, ela acaba decidindo pelo resgate das contribuições. E aí percebe, por exemplo, que ocorreu um desconto de imposto de renda, percebido como algo negativo, comentando com os colegas. Então, temos as duas situações”.

Ainda sobre o tema “Influência dos grupos sociais”, E6 salienta que “é só na necessidade que a pessoa sente na pele. Quando você vê uma pessoa que tem o plano, que usufrui de seus benefícios, que tem uma qualidade de vida melhor, e você não tem, começam as comparações, entendeu? Então, esse também é um fator importante, mas em determinados casos, a decisão de aderir ao plano pode ocorrer tarde demais”.

Já com relação à categoria de análise “C04. Hábitos de consumo”, E1 aponta que “tem uma questão importante que se refere à tangibilidade, ou seja, eu compro e saio com alguma coisa embaixo do braço. É muito mais interessante ir em uma loja e comprar uma televisão de R\$ 1.500,00 e pagar dez vezes e sair desta loja com uma caixa embaixo do braço, do que contribuir para a previdência complementar com R\$ 150,00 reais por mês, através do desconto em folha de pagamento. Previdência não é uma coisa que eu posso tocar, apertar, sentir. Essa questão é muito relevante e contribui para a não adesão ao plano de previdência, pois as pessoas não percebem um benefício imediato”.

Sobre o tema “C03. Renda do colaborador” e sua relação com a categoria “C04. Hábitos de consumo”, o entrevistado E3 enfatiza a questão do consumismo imediato, ao observar que “Normalmente a pessoa que tem um bom salário e acaba não conseguindo poupar porque ele tem uma cultura de viver uma vida incompatível com seu padrão de renda. E assim ele não consegue guardar dinheiro. É complicado. É muito consumismo. Comprar casa, carro, pagar faculdade. Se hoje você chegar para a pessoa e pedir para ela escolher entre trocar de carro e entrar na previdência, ele vai querer trocar de carro”.

Adicionando à discussão o tema “C16. Idade do participante”, E5 concorda com E3, ao afirmar que “a pessoa, quando ela é mais jovem, ela tem outras prioridades. Muitas vezes o que é prioritário é comprar um imóvel, um carro, pagar a faculdade. Então, ela coloca muita energia nisso e não tanto na questão do plano de previdência. Quando ela começa a se dar conta que a previdência é importante ela, muitas vezes ela está já numa idade em que o esforço que ela terá que fazer é muito maior. E, às vezes, como um esforço ela precisa fazer é muito grande, isso gera uma certa frustração. Porque uma previdência privada não vai resolver o problema dela. Ela acaba criando falsas expectativas e isso gera um grande problema”.

E6 adiciona o tema “C05. Nível de endividamento do colaborador” ao apontar que “quando a pessoa tem um orçamento e extrapola seus gastos em função do alto consumo e das altas despesas, então ela se endivida. Muitos acabam optando por sair do plano, por cessar suas contribuições previdenciárias, o que é uma falsa solução”.

Já com relação à categoria de análise “C07. Influência da família”, para o especialista E2, “É muito comum que a gente vá numa unidade de trabalho e a pessoa tem interesse no plano, ela acha um bom benefício, acha interessante mas adia sua decisão alegando que precisa conversar com o cônjuge. É normal depois de dois, três anos, a gente voltar na mesma unidade e perceber que a mesma pessoa continua fora do plano”.

Por fim, E6 afirma que “o excesso de consumismo e a falta de cultura previdenciária e educação financeira são fatores que fazem com que as pessoas não tenham a sensibilidade de se prevenir e de se precaver para o futuro”.

Visando ampliar a análise qualitativa das entrevistas, obteve-se uma tabela de frequência, representando as categorias de análise mais citadas nas entrevistas. Os números apresentados na tabela a seguir representam a frequência de citações que cada entrevistado realizou para cada categoria de análise.

Tabela 4 – Frequência de citações por categorias de análise e entrevistado

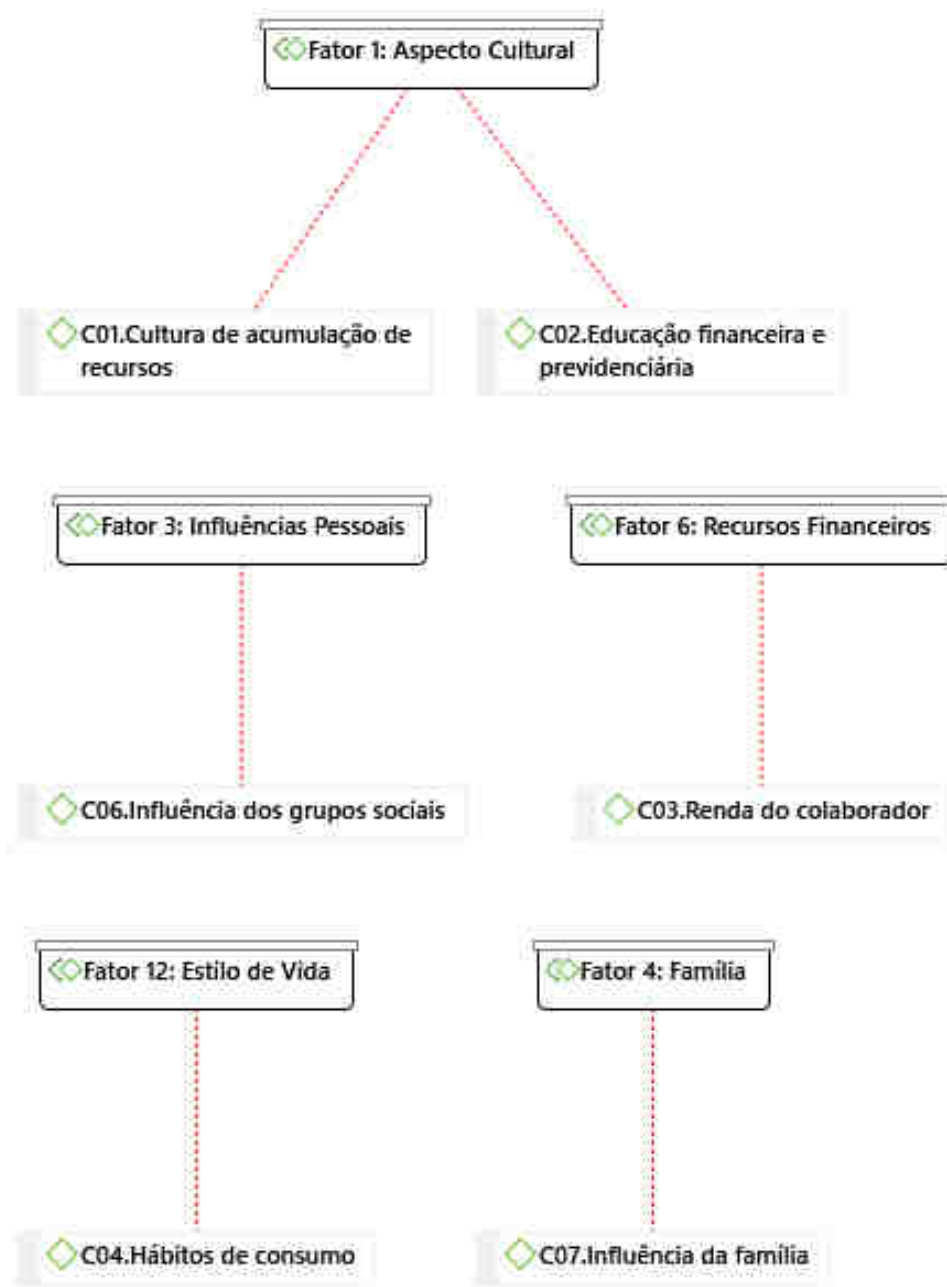
<b>Categoria de análise</b>	<b>E1</b>	<b>E2</b>	<b>E3</b>	<b>E4</b>	<b>E5</b>	<b>E6</b>	<b>Total</b>
C01.Cultura de acumulação de recursos	6	3	15	1	4	6	35
C02.Educação financeira e previdenciária	1	6	10	2	7	9	35
C06.Influência dos grupos sociais	0	6	7	1	1	3	18
C07.Influência da família	1	6	6	1	1	0	15
C04.Hábitos de consumo	3	0	6	0	1	3	13
C03.Renda do colaborador	1	4	1	1	2	1	10
C08.Contribuição do empregador	0	0	5	0	0	1	6
C13. Influência do RH ao oferecer o plano	3	2	0	0	0	0	5
C09.Previdência Social	1	2	1	0	0	0	4
C11.Rentabilidade do plano de previdência	0	0	1	1	0	1	3
C15. Regulamento do plano	1	1	0	1	0	0	3
C16. Idade do participante	0	1	0	1	0	1	3
C05.Nível de endividamento do colaborador	0	1	0	0	0	1	2
C10.Conhecimento do colaborador sobre o plano	0	0	0	1	0	1	2
C14. Estabilidade no emprego	1	1	0	0	0	0	2
C12.Concorrência com outros investimentos	0	0	1	0	0	0	1

Fonte: elaborado pelo autor, 2018.

O diagrama a seguir representa as relações entre as seis categorias de análise mais citadas, com base nas frequências apresentadas na Tabela 4 e os fatores que influenciam o processo decisório de compra com base no modelo de Engel, Kollat e Blackwel.



Figura 7 – Relação entre os fatores decisórios de comportamento de compra e categorias de análise



Fonte: elaborado pelo autor, 2018.

A partir da classificação das categorias de análise mais citadas nas entrevistas, procurou-se obter uma escala que possa ser utilizado para análises qualitativas. As questões foram elaboradas com base nas respostas dos especialistas em previdência entrevistados. Algumas questões foram coletadas do INDEF – Indicador de Educação Financeira, divulgado bianualmente pela Serasa Experian.

O INDEF considera em sua pesquisa três dimensões: conhecimento, atitude e comportamento. Segundo a 4ª edição, referente ao ano de 2017, em uma escala de 0 a 10, a nota média da população brasileira ficou em 6,2, a mesma nota identificada no índice anterior, realizado em 2015.

A tabela a seguir apresenta escala que possibilite mensurar o grau de conformidade entre as atitudes de grupo de indivíduos em relação aos temas “Cultura de acumulação de recursos e “Educação financeira e previdenciária” e as categorias de análise resultantes desta pesquisa.

As opções para respostas compreendem uma escala Likert com as seguintes opções: a) discordo totalmente, b) discordo parcialmente, c) não concordo nem discordo, d) concordo parcialmente e e) concordo totalmente.

Tabela 5 – Escala para mensuração por categoria de análise

<b>Categoria de análise</b>	<b>Questão</b>
C01.Cultura de acumulação de recursos	Normalmente, fico mais satisfeito em gastar dinheiro agora do que poupá-lo a longo prazo
C03.Renda do colaborador	Eu poupo mensalmente um percentual de meu salário
C01.Cultura de acumulação de recursos	Eu não preciso poupar, pois receberei uma aposentadoria do INSS
C02.Educação financeira e previdenciária	Ao comprar um produto a prazo, eu faço as contas para verificar se terei condições para pagar todas as prestações
C04.Hábitos de consumo	Eu tenho uma tendência a comprar de forma espontânea, sem pensar muito
C02.Educação financeira e previdenciária	Eu tenho com conhecimentos suficientes para administrar de forma adequada minhas finanças
C03.Renda do colaborador	Quase metade do seu salário está comprometido com financiamentos e empréstimos
C02.Educação financeira e previdenciária	Eu sempre pago as minhas prestações em dia
C02.Educação financeira e previdenciária	Eu recorro a empréstimos ou financiamentos somente para gastos urgentes ou diante de algum imprevisto
C02.Educação financeira e previdenciária	Eu controlo e acompanho meu orçamento doméstico mensalmente
C02.Educação financeira e previdenciária	Sou capaz de calcular o quanto de juros eu pago mensalmente
C04.Hábitos de consumo	Prefiro comprar parcelado do que juntar o dinheiro para comprar à vista
C02.Educação financeira e previdenciária	Eu compreendo o conceito de juros compostos
C02.Educação financeira e previdenciária	Eu compreendo o conceito inflação
C02.Educação financeira e previdenciária	Eu compreendo o impacto da SELIC na economia
C06.Influência dos grupos sociais	Geralmente escolho uma marca que meus amigos irão aprova

C06.Influência dos grupos sociais	Eu admiro pessoas que tem uma bela casa. carros de luxo e roupas de grife
C07.Influência da família	Sempre consulto meu cônjuge antes de tomar alguma decisão de investimento
C03.Renda do colaborador	Meu salário está totalmente comprometido com despesas relacionadas às necessidades básicas, como moradia, alimentação e educação
C02.Educação financeira e previdenciária	Não sei como vou sobreviver no futuro, quando não puder mais trabalhar
C01.Cultura de acumulação de recursos	Tenho uma reserva suficiente para cobrir meus gastos nos próximos noventa dias
C02.Educação financeira e previdenciária	Conheço pelo menos três tipos de investimentos, conseguindo comparar suas rentabilidades
C02.Educação financeira e previdenciária	Compreendo o conceito de riscos de mercado
C02.Educação financeira e previdenciária	Compreendo o conceito de liquidez
C02.Educação financeira e previdenciária	Compreendo o conceito de riscos de crédito
C02.Educação financeira e previdenciária	Faço projeções sobre quanto irei receber de aposentadoria do futuro

Fonte: elaborado pelo autor, 2018.

## 5 Conclusão

A aplicação desta escala proposta permite às EFPC's estabelecerem estratégias de comunicação e de relacionamento com o mercado, procurando uma melhor compreensão das atitudes do seu público-alvo em relação aos temas "Cultura de acumulação de recursos" e "Educação financeira e previdenciária".

Tais temas estão fortemente relacionados com a decisão de aderir ou não aos planos de previdência complementar, pois os aspectos "C.01-Cultura de acumulação de recursos" e "C02-Educação financeira e previdenciária" foram os dois fatores com maior nível de influência, baseado na opinião do grupo de especialistas entrevistados. Na sequência, destacaram-se as categorias de análise "C06.Influência dos grupos sociais", "C07.Influência da família", "C04.Hábitos de consumo" e "C03.Renda do colaborador".

Por outro lado, outras categorias de análise, tais como "C11.Rentabilidade do plano", "C15.Regulamento do plano", "C16. Idade do participante", "C05.Nível de endividamento do colaborador", "C10.Conhecimento do colaborador sobre o plano", "C14. Estabilidade no emprego" e "C12.Concorrência com outros investimentos" apresentaram menor grau de influência, em relação às demais categorias analisadas.

Estas variáveis podem servir de grande valia para as EFPC's, em estudos futuros que permitam realizar análises estatísticas acerca de determinada população de colaboradores, tanto os que aderiam

quanto os que não aderiam aos planos de previdência complementar, com vistas a melhor compreender a tomada de decisão realizada ou até mesmo estabelecer parâmetros de predição ou chance de adesão, baseados nas informações de determinado colaborador

Este breve ensaio pode servir como fonte de inspiração para outros pesquisadores deste importante setor da economia brasileira.

### ***Referências***

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

DOMENEGHETTI, Valdir. **Gestão Financeira de Fundos de Pensão**. São Paulo: Inside Books, 2009.

FERREIRA, G. Sérgio. **Sistemas previdenciários no mundo: sem “almoço grátis”**. In: TAFNER, Paulo; GIAMBIAGI, Fabio. (Orgs.). **Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

FOLLADOR, Renato; ANZOLIN, Rita Pasqual. **Previdência complementar: Um plano solidário sem risco para o patrocinador**. São Paulo: Icss Sindapp, 2008.

GIAMBIAGI, Fabio. **Reforma da previdência: o encontro marcado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIGLIO, Ernesto M. **O comportamento do consumidor**. 3 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

KARSAKLIAN, Eliane. **Comportamento do consumidor**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A seguridade social na constituição federal**. 2 ed. São Paulo: Ltr, 1992.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 35 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PETER, Jean Paul. **Comportamento do consumidor e estratégia de marketing**. São Paulo: McGraw-Hill, 2009.

RODRIGUEZ, M. V. R. **Gestão Empresarial: organizações que aprendem**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

SERASA EXPERIAN, **Pesquisa sobre educação financeira e previdenciária dos brasileiros**. Disponível em < <https://www.serasaexperian.com.br/sala-de-imprensa/mesmo-com-crise-economica>

e-politica-educacao-financeira-do-brasileiro-fica-estavel-em-dois-anos-revela-serasa>. Acesso em: 05 abr. 2018.

SOLOMON, Michael R. **Comportamento do consumidor: comprando, possuindo e sendo**. 9 ed. São Paulo: Bookman, 2011.

TAFNER, Paulo. **Desafios e reformas da previdência social brasileira**. Revista USP. São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), n. 93, p. 137-156, mar./mai. 2012.

## **MUDANÇAS NO PERFIL DE MORTALIDADE RELACIONADAS À PREVIDÊNCIA SOCIAL: A TRANSIÇÃO EPIDEMIOLÓGICA NO BRASIL\***

**ALESSANDRA RIBEIRO DOS SANTOS, BEATRIZ MARGARIDA ZANOTTO DE AZEVÊDO**

**GIULIANA ROSSI LUZ, MATHEUS DALLA DÉA PRADO**

Graduandas em Ciências Atuariais pela Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da UNIFESP

**RESUMO:** O presente artigo compreende a análise de quatro índices que avaliam a evolução do crescimento da população, da carga de doenças, do desequilíbrio atuarial vivenciado pelo Brasil, e o indicador de Anos de Vida Perdidos Ajustados por Incapacidade (DALY). A transição demográfica tem como um dos principais fatores a transição epidemiológica, conceito cujo crescimento alterou drasticamente a estrutura previdenciária no país, para tal análise, é necessária a compreensão do estudo de Carga da Doença no Brasil como principal referência, e como este índice interfere a base do sistema de previdência brasileiro.

**PALAVRAS CHAVE:** Transição Epidemiológica; DALY; Transição Demográfica; Previdência Social.

**ABSTRACT:** The present article includes the analysis of four indexes that evaluate the evolution of population growth, the burden of disease, the actuarial disequilibrium experienced by Brazil, and the indicator of Adjusted Life Years of Disability (DALY). The demographic transition has as one of the main factors the epidemiological transition, a concept whose growth has drastically changed the social security structure in the country, for this analysis, it is necessary to understand the study of burden of disease in Brazil as the main reference, and how this index interferes with basis of the Brazilian pension system.

**KEYWORDS:** Epidemiological Transition; DALY; Demographic Transition; Social Security.

---

\* Artigo recebido em 16/10/2018 - Aprovado em 23/10/2018

## **I. Introdução**

O presente trabalho tem por objetivo compreender como se dá a mudança no perfil de mortalidade dos brasileiros tendo em vista a pirâmide demográfica do país, a transição epidemiológica e sua relação com a seguridade social. Para isso, utilizaremos o indicador DALY (Disability-Adjusted Life Year/Anos de vida perdidos ajustados por incapacidade) e a Carga Global de Doenças (Global Burden of Disease - GBD) como fonte de referência.

É inegável o processo de mudança pelo qual o Brasil foi submetido nas últimas quatro décadas, desde o período de grande crescimento econômico do regime militar, atravessou-se muitos momentos que puseram em xeque as bases do sistema econômico nacional, diante das inúmeras crises que já atingiram o país, os setores afetados por tais instabilidades geram impactos socioeconômicos, populacionais, políticos, alteram toda a estrutura demográfica e de compensação de aposentadorias por repartição simples.

As crises se nutrem de dados objetivos: problemas econômicos, descalabro administrativo, desastres políticos etc. Mas são também um fenômeno de consciência. Os setores sociais afetados, de maneira e em graus muito diversos, vivem uma sensação penosa de crise. [...] Entretanto, vistas sob a luz de um foco mais próximo, as diferentes conjunturas de crise têm um desenho próprio. Não só porque as forças sociais se posicionam de forma variável, como ainda porque estas forças (classes ou instituições) se transformaram bastante, sobretudo nos últimos tempos. (FAUSTO, 1984, p.81)

Faremos uma análise focada na estrutura populacional e epidemiológica do Brasil e como a mudança nestas estruturas levou a um desequilíbrio atuarial no sistema de previdência social do país. Levaremos em consideração também o indicador DALY, que infere os índices de anos de vida perdidos ao longo do tempo de uma determinada população, seja por morte prematura ou invalidez.

## **II. A Pirâmide Demográfica do Brasil**

Os estudos populacionais no Brasil têm suas origens remontadas ao período imperial; foi instituída em 1871 a Diretoria Geral de Estatística (DGE), subordinada ao Ministério de Negócios do Império Brasileiro, que realizou o primeiro censo no ano seguinte (1872). A DGE passou também a catalogar registros de nascimento, matrimônio e óbito durante todo o período em que esteve ativa. A criação de tais estudos mais aprofundados decorre de um cenário de incerteza e instabilidade já no fim

do século XIX, quando as contradições e consequências sociais da *Belle Époque* provocaram uma intensa onda de imigração europeia ao Brasil pré-varguista, uma vez que o panorama de investimento em armamento bélico e as tensões militares eram iminentes. Não apenas a imigração europeia se fez presente, mas também a japonesa teve um impacto significativo, no entanto a situação do Japão era outra, o fim do xogunato *Tokugawa*/Era *Edo* deu espaço para um intenso projeto de modernização e abertura para o exterior durante a era *Meiji*. A política migratória colocada em prática pelo governo japonês tinha como principal objetivo aliviar as tensões sociais devido à escassez de terras cultiváveis e endividamento dos trabalhadores rurais, permitindo assim a implementação de projetos de modernização.

A imigração líquida no Brasil entre 1881 e 1980 chegou à margem de 3.964.300 pessoas, dentre elas portuguesas, italianos, espanhóis, alemães e japoneses (Bethell, 1984), gerando uma significativa preocupação governamental com a criação de um censo demográfico mais aprofundado, estudos que auxiliassem a quantificar e interpretar os inchaços populacionais no país. Nesse contexto surge o maior órgão de pesquisas estatísticas do país, o Instituto Nacional de Estatística, atualmente Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), criado em 1936 durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, sendo integrado logo depois pelo Conselho Nacional de Estatística (CNE) e pelo Conselho Nacional de Geografia (CNG) através do decreto-lei n. 218/38.

Um dos resultados da análise dos dados de pesquisa é o censo demográfico, o índice que possibilita o recolhimento de várias informações, tais como o número de homens, mulheres, crianças e idosos, além de onde e como vivem as pessoas. Uma das conseqüentes variações do censo demográfico é um estudo conhecido por pirâmide demográfica.

Chama-se pirâmide demográfica (ou pirâmide etária) o gráfico utilizado para classificar uma determinada população em critérios de idade e sexo. É composto por barras superpostas que se concentram em torno de um eixo. As barras inferiores representam a população mais jovem e as barras superiores representam a população mais velha. Do lado direito do eixo quantifica-se a população feminina e do lado esquerdo, a masculina.

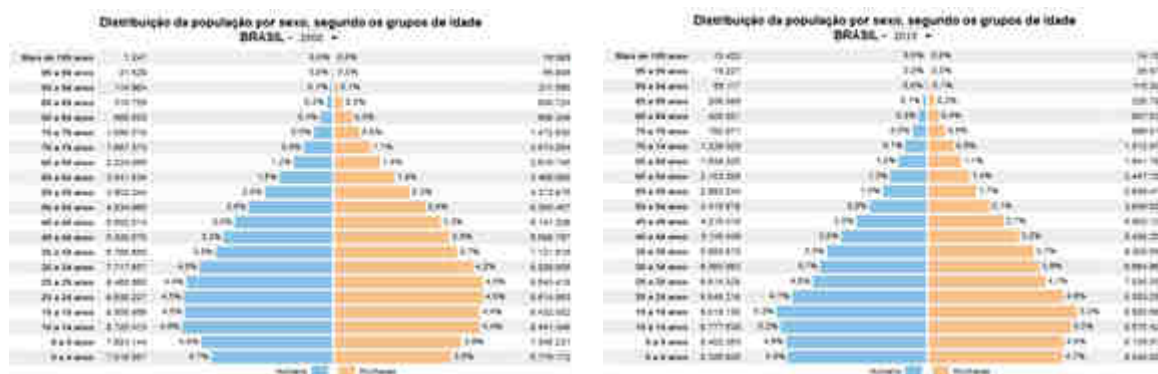
A tendência estatística dos índices da pirâmide é convergir de uma pirâmide jovem para uma pirâmide envelhecida, quando os índices extremos se invertem, e a população idosa torna-se maior do que a população adulta e jovem. Em países ditos subdesenvolvidos este gráfico possui a base mais larga do que o topo, indicando uma população no primeiro estágio de crescimento, em países desenvolvidos esta relação é inversa, o topo é mais largo que a base, o que indica o último estágio de crescimento da população. No caso do Brasil e de outros países em desenvolvimento as barras do meio



são maiores do que a base e o topo, o que transcreve uma PEA (população economicamente ativa) relativamente grande.

A evolução da população nos censos demográficos do Brasil ocorreu de forma rápida e praticamente uniforme desde o “milagre econômico” da década de 70, o número de pessoas passou de pouco mais de 95 (noventa e cinco) milhões para 195 (cento e noventa e cinco) milhões em trinta anos, segundo os dados dos censos demográficos coletados pelo IBGE. A maioria da população é feminina, 97.348.809, contra 93.406.990 masculina de acordo com o censo de 2010.

Figuras 1 e 2: Pirâmides etárias do Brasil em 2000 e 2010



Fonte: Censo IBGE 2010

Nas figuras 1 e 2 nota-se a representação de duas pirâmides que já ultrapassaram o primeiro e o segundo estágios de crescimento, ou seja, a população infantil cresce menos do que a população adulta, que posteriormente virá a compor o setor de idosos e aposentados no país. Essa mudança no perfil da composição da população acarreta alterações no sistema previdenciário que, posteriormente, irá suprir as necessidades da parcela da população que já deixou de trabalhar.

### III. A Transição Epidemiológica no Brasil

Descrito pela primeira vez por Abdel Omran em 1971, este conceito teve sua origem a partir dos estudos referentes à transição demográfica, e tem o objetivo de analisar as mudanças que ocorriam entre os séculos em relação à padrões de saúde e doenças comuns às épocas em questão associando, ainda, aos fatores sociais, econômicos e, evidentemente, demográficos.

Conceptually, the theory of epidemiologic transition focuses on the complex change in patterns of health and disease *and* on the interactions between these patterns and their demographic, economic and sociologic determinants and consequences. An epidemiologic transition has paralleled the demographic and technologic transitions in the now developed countries of the world and is still underway in less-developed

societies. Ample evidence may be cited to document this transition in which degenerative and man-made diseases displace pandemics of infection as the primary causes of morbidity and mortality. (OMRAN, 1971, p. 509–38)

A transição epidemiológica aborda, numa determinada população, a mudança no cenário de morbidade, morte, e até invalidez de seus indivíduos que, de modo geral, ocorrem junto à outros tipos de transformações. Ela nos permite a análise da proporção de pessoas que foram afetadas por tais transformações, que podem ser sociais, econômicas ou demográficas e resultaram numa modificação do cenário de morbidade/morte/invalidez.

De acordo com o escritor Roberto Medronho e conforme o que pensam outros estudiosos sobre o assunto, a transição epidemiológica tem como base de seu entendimento e definição os princípios de que a mortalidade e a natalidade são as forças mais importantes e influentes da dinâmica populacional e que durante essa transformação ocorre três mudanças básicas de forma lenta e de longa duração, são elas: a substituição das doenças transmissíveis por doenças não transmissíveis e de causas externas; a transferência da carga de morbi-mortalidade dos grupos que ocupam o inferior da pirâmide demográfica (jovens) aos grupos que ocupam a parte superior deste gráfico (idosos); e a transição de um cenário em que a mortalidade predomina para outro em que a morbidade é prevacente.

Segundo Ruy Laurenti (1990), a transição epidemiológica se trata da “mudança na população de situação com alta prevalência e mortalidade por doenças transmissíveis para outras onde as doenças não transmissíveis são predominantes”. Ainda de acordo com o professor, ex-professor da Universidade de São Paulo que faleceu em 2015 aos 86 anos, esse processo está, em geral, condicionado por dois tipos de mudanças, uma associada à estrutura etária da população e a outra que diz respeito ao seu desenvolvimento.

Há ainda, dentro do conceito de transição epidemiológica, diferentes modelos que são distintos em relação ao tempo, ritmo e magnitude do declínio percentual de mortalidade, e às suas causas. Os modelos ainda podem ser divididos entre países que apresentaram declínio na mortalidade antes do século XX (em geral países desenvolvidos) e países onde o caimento dessa taxa em proporções maiores só veio a ocorrer no início do século XX.

Três estágios são considerados na categorização dos países quanto à transição epidemiológica. No estágio um tem-se a ocorrência das epidemias e da fome, o que faz com que a mortalidade e a esperança de vida aumente e diminua, respectivamente; no estágio dois é observado o controle das doenças infecciosas, é quando diminuem as taxas de mortalidade e fecundidade; no estágio três há o aumento das doenças degenerativas/crônicas e das causadas pela ação antrópica. Outros dois estágios

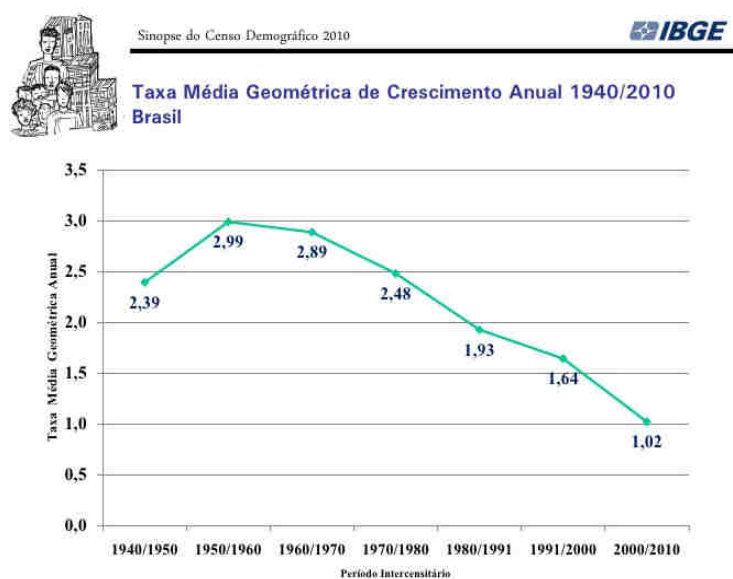
podem ser observados e mencionados com base na história e desenvolvimento de diferentes países. O quarto estágio seria o período da redução da mortalidade por doenças cardiovasculares, do envelhecimento populacional e do ressurgimento de doenças, principalmente. O quinto e último estágio engloba o período de longevidade paradoxal, a emergência de doenças enigmáticas e a capacitação tecnológica para a sobrevivência dos menos aptos.

No Brasil, tendo em vista a queda da taxa de mortalidade da década de 1940, dentre outros fatores, pode-se dizer que a transição epidemiológica não tem ocorrido como em outros países industrializados, apresentando um modelo de transição retardada com suas variações transicionais.

Como afirma Miquel Porta (2008): “A evolução de altas para baixas taxas de fecundidade e mortalidade em um país foi anteriormente atribuída a mudanças tecnológicas e à industrialização, mas provavelmente está mais diretamente relacionada à melhorias educacionais e de condição da mulher na sociedade. É acompanhada por mudanças na estrutura de idade da população: conquanto decrescem as taxas de nascimentos e de mortalidade, aumenta a proporção de idosos na população”.

Portanto, com o Brasil corretamente introduzido no terceiro estágio da transição epidemiológica, pode-se concluir que este processo se encontra incompleto e as perspectivas quanto às questões demográficas são de crescimento, mas com ritmo decrescente, ou seja, com intervalos de tempo maiores e uma provável “desaceleração”. Pode-se observar no gráfico abaixo a diminuição da taxa de crescimento populacional brasileira.

Figura 3: Taxa média geométrica de crescimento anual da população



Fonte: Censos demográficos IBGE

É importante ressaltar que o declínio da reta não significa uma diminuição da população do país, mas sim uma redução no nível de seu crescimento.

Levando em consideração a sua recente industrialização e desenvolvimento, bem como a necessidade de investimento em saneamento, o Brasil é um país que há pouco tempo sofria de índices altos de mortalidade infantil (um dos indicadores sociais mais importantes e que explicitam a necessidade de investimento na área da saúde). Na década de 1940, com a rápida redução da taxa de mortalidade e a taxa de natalidade mantida alta, o crescimento populacional alcançou níveis elevados e, mais tarde, na década de 1960, atingiu seu valor mais alto (3% ao ano). Desde então, com a diminuição da taxa de natalidade, a proporção do crescimento demográfico vem decaindo e chega a quase 1% ao ano em 2010.

Tendo tudo isso em mente, alguns passos podem ser seguidos para uma transição saudável, como por exemplo a identificação de padrões nas diferentes dimensões do cenário demográfico, a avaliação das circunstâncias, o aperfeiçoamento de estratégias específicas para a resolução dos problemas de saúde da população, e mudança nas políticas públicas para o proporcionamento do bem-estar dos indivíduos como um todo.

#### **IV. Indicador Daly e a Carga Global de Doenças**

O indicador DALY (Disability Adjusted Life Years - Anos de vida perdidos ajustados por incapacidade) é calculado a partir de dois indicadores, a mortalidade e a morbidade. A mortalidade diz respeito ao número de mortos de uma população em um espaço de tempo, já a morbidade mostra o número de pessoas dentre uma população que contraem uma doença em um determinado período. A diferença deste indicador em relação aos outros se deve ao fato de que o DALY não usa apenas a mortalidade em sua formação, como muitos dos indicadores da saúde, deste modo, não levam em conta apenas os anos perdidos por morte prematura, mas também aqueles perdidos por incapacidade, seja ela temporária ou permanente, fornecendo assim uma visão mais ampla da qualidade de vida. Apesar disto, este indicador por vezes é criticado já que não leva em consideração as condições socioeconômicas, como a possibilidade de procurar tratamento para a doença e as condições de vida do indivíduo, para o DALY um ano de vida para um pedreiro e não vale mais que um ano de vida de uma pessoa que trabalha em um escritório (Murray e Lopez, 1996).

Um DALY equivale a um ano de vida saudável perdido. Ele é calculado a partir da soma do YLL (Years of Life Lost) e do YDL (Years Lived with Disability). O YLL representa os anos perdidos por morte prematura, calculado pela diferença entre a idade do indivíduo no momento da morte e de sua expectativa de vida, tomando como base o Japão, por ser o país em que as pessoas possuem a maior probabilidade de viver mais anos. Já o YDL representa os anos perdidos por invalidez em decorrência de alguma doença, este é calculado com uma atribuição de pesos para os diferentes tipos de doenças que podem gerar incapacidade, desde uma gripe até a cegueira, estes pesos servem para medir a gravidade de cada patologia de maneira a quantificar o nível de saúde da pessoa (Schramm et al., 2002).

Conforme proposto por Murray e Lopez, a carga de doença é a diferença entre a verdadeira saúde da população e um conceito de saúde “ideal”. Este conceito é definido tendo como base cinco perguntas: Por quanto tempo as pessoas devem viver? Anos de vida saudável na fase adulta tem um valor maior do que os mesmos na infância e na velhice? Um ano de vida saudável nos dias de hoje vale mais do que um daqui a trinta anos? Todas as pessoas são iguais? Como comparar anos de vida perdidos por morte prematura e anos de vida perdidos por invalidez?

Para que se possa melhorar a qualidade de vida e de saúde de uma população é necessário que se conheça as doenças que a atingem. A carga global de doença (Global Burden of Disease - GBD) nos permite isso a partir de uma ótica que mostra não apenas a população como um todo, mas também de modo a observar as doenças e causas de incapacidade que afetam os diferentes gêneros, faixas etárias e países. O indicador DALY é utilizado na formação da carga de doença global, possibilitando assim, entender de uma maneira mais eficiente o cenário de um país, podendo comparar as diferentes doenças que afetam uma população e a relevância entre elas, formulando melhores políticas para a saúde no âmbito nacional e no global, como o próprio nome diz, podendo ajudar instituições como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas (ONU).

No caso do Brasil, um estudo realizado pelo *Institute for Health Metrics Evaluation* (IHME) em conjunto com o Ministério da Saúde e outras universidades, a CBD do Brasil variou muito de 2005 em relação a 2016, ano no qual foi realizado o último estudo.

Em questão de mortes, as doenças crônicas não transmissíveis ocupam as duas primeiras posições em 2005, passando para as três primeiras posições em 2016; doenças transmissíveis, neonatais, maternas e nutricionais não são as principais causas de mortes em nenhuma das pesquisas, no entanto, nota-se que as infecções respiratórias inferiores, em 2016, tornam-se preocupantes, embora as causas externas, como acidentes de trânsito e violência interpessoal também componham as estatísticas. No caso das mortes prematuras (YLLs) as causas externas (acidentes de trânsito e

violência interpessoal) e a doença isquêmica do coração são as principais causas nos dois anos anteriormente citados. Os índices de doenças transmissíveis é maior nas mortes prematuras, o que é um fato alarmante para os estudos de epidemiologia, pois se há muitas pessoas morrendo precocemente de formas não naturais (velhice e consequências a ela acarretadas), isto indica falhas estruturais no sistema de saúde brasileiro e prováveis consequências ao sistema de repartição simples previdenciário.

## **V. Previdência Social e Seus Agravantes**

Muito da preocupação que se tem hoje com a saúde pública nasce com a necessidade em manter a massa trabalhadora de um país saudável, para que possa produzir o máximo possível. Com a seguridade social, o Estado ganha com quem é produtivo e tem gastos quando o trabalhador perde sua capacidade de trabalho, desta maneira a compreensão de quais são as patologias que mais atingem e causam danos na saúde da população é muito importante para o futuro de um país.

A Previdência Social - Regime Geral da Previdência Social - assegura aos seus beneficiários (segurados ou dependentes) meios indispensáveis de manutenção própria, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego, involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. (WEINTRAUB, 2005, p.49)

A Previdência Social tem um papel fundamental para a manutenção de uma sociedade como um todo, pois com ela é possível que os indivíduos que perderam sua renda possam tentar manter seu poder de compra e seu padrão de vida.

A transição epidemiológica, as mudanças na pirâmide etária e na carga global de doenças geram alteração nos gastos com a previdência. Antigamente, o número de pessoas que faziam parte da força de trabalho e que contribuíam com a previdência era muito maior do que o número de pessoas que recebiam o benefício, além disso as pessoas, estatisticamente, viviam menos tempo, então o número de anos em que o benefício era fornecido também era menor. Com o tempo esse cenário foi mudando e cada vez mais as pessoas se tornam segurados e deixam de ser contribuintes.

Desta maneira, é fundamental o estudo da transição epidemiológica e da carga de doença que afeta a população, para que se possa ter uma visão mais ampla de como resolver os problemas do bem estar de uma população, em relação a sua saúde, para diminuir a incidência das doenças que mais a

afetam, além disso relacionar tais fatores aos gastos que a Previdência Social terá e os caminhos que ela deve tomar para continuar a ser eficiente.

## **VI. Considerações Finais**

Este artigo buscou analisar as mudanças no perfil do crescimento populacional, da taxa de mortalidade e da quantidade de anos de vida perdidos ajustados por incapacidade (indicador DALY) com a previdência social. Tendo em vista os aspectos observados e as informações referentes ao comportamento desses conceitos no Brasil pode-se concluir que o desenvolvimento populacional se dá de modo a convergir para um modelo do terceiro estágio da transição demográfica. Ou seja, as consequências da diminuição do número de nascimentos, da taxa de fecundidade e do número de filhos por mulher (atualmente 1,78), não permitem haver uma reposição da PEA que hoje financia a aposentadoria da parcela não trabalhadora da população (número que já ultrapassa 30 milhões de indivíduos).

A sociedade brasileira, sob a iminência de uma severa alteração em seus padrões epidemiológicos e demográficos, em decorrência da crise do sistema público de saúde e das mudanças no perfil populacional corre o risco de adquirir, com o decorrer do tempo, um cenário de recessão em suas reservas da seguridade social. Para reverter esse cenário socioeconômico faz-se necessária a implementação de reformas estruturais para permitir que o Brasil supra seus desequilíbrios. Destaca-se, entre elas, a da Previdência Social.

Direito da Seguridade Social é um conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeça de prover as suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. [...] (MARTINS, 2008).

Pode-se concluir, portanto, que há uma necessidade da reavaliação de todo o sistema previdenciário brasileiro, principalmente do seu regime de contribuição (hoje, repartição simples) para que o equilíbrio fiscal e atuarial seja mantido nas esferas de pagamento e recebimento de prêmio, uma vez que os critérios de avaliação do pagamento têm como objetivo assegurar a proteção dos segurados numa medida de longo prazo. Ou seja, a manutenção desse direito de recebimento de pagamento de

prêmio, quando ocorrem desequilíbrios em sua formatação, gera um ônus para toda a sociedade, tanto para quem trabalha como para quem recebe.

## **VII. Referências**

DUIM, Etienne. **Transição Epidemiológica e Epidemiologia das DCNT**. Disponível em: <<https://goo.gl/nhFYbd>> - acesso em Outubro 2018.

FAERSTEIN, Eduardo. **A Dictionary of Epidemiology**. 2014. Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://goo.gl/xyVocW>> - acesso em Outubro 2018.

FAUSTO, Boris. **As crises em nossa história**. 1984. Universidade de São Paulo. 1984. - acesso em Outubro 2018.

MALTA, Débora C. **Global Burden of Disease GBD Brasil-2017**. 2017. Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <<https://goo.gl/QEZBKq>> - acesso em Outubro 2018.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da seguridade social**. 2008. 26.ed.São Paulo: Atlas, 2008.p.19. - acesso em Outubro 2018.

MURRAY, Christopher L.; LOPEZ, Alan D. **Global Burden of Disease and Injury Series The Global Burden of Disease**. 1996. - acesso em Outubro 2018.

OMRAN, Abdel. R. **The Epidemiologic Transition: A Theory of the Epidemiology of Population Change**. 1971. The Milbank Memorial Fund Quarterly, vol. 49. 1971 - acesso em Outubro 2018.

SCHRAMM, Joyce. M. de A.; OLIVEIRA, Andreia F. de; LEITE, Iúri da C.; VALENTE, Joaquim G.; GADELHA, Ângela M. J. ;PORTELA, Margareth C.; CAMPOS, Mônica R. **Transição Epidemiológica e o Estudo de Carga de Doença no Brasil**. 2004.

Disponível em: <<https://goo.gl/JqiwUY>> - acesso em Outubro de 2018.

WEISZ, George; GRYN, O. Jesse. **The Theory of Epidemiologic Transition: the Origins of a Citation Classic**. Journal of the History of Medicine and Allied Sciences. 2009 - acesso em Outubro 2018

WEINTRAUB, Arthur B. de V. **Previdência Privada: Doutrina e Jurisprudência**. São Paulo. Quartier Latin, 2007



**APOSENTADORIA DOS TRANSEXUAIS NO BRASIL \***

**BÁRBARA FERREIRA FREITAS, CAROLINE GOMES ROSSI, KAREN KURACHINA DOS SANTOS,  
MILENA DE OLIVEIRA VALE, NATHÁLIA RODRIGUES SANTOS**

Graduandas em Ciências Econômicas pela Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da  
UNIFESP

**RESUMO:** Este artigo apresenta a situação da aposentadoria dos transexuais no Brasil. A Seguridade Social brasileira é um meio de amparar e zelar pela vida do cidadão, a partir da Assistência Social, Saúde e Previdência Social. A Previdência Social, no âmbito mundial, evoluiu, a partir da Lei dos Pobres na Inglaterra em 1601 e, no Brasil, com a Lei Eloy Chaves e a Constituição Federal de 1988. Em relação às leis que garantem os direitos previdenciários dos transexuais no Brasil, é necessária a atuação do judiciário para a resolução dessas questões, pela falta de leis específicas. Na Inglaterra, um cidadão transexual, dois anos após a cirurgia de mudança de sexo, pediu a aposentadoria no sexo atual, que só foi concedida após decisão judicial. Ao redor do mundo, não há tanta analogia ao Brasil, pois muitos países apresentam idades iguais para aposentadoria em ambos os sexos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Aposentadoria dos transexuais; Transexualidade; Previdência Social.

**ABSTRACT:** This article presents the transsexual retirement situation in Brazil. Brazilian Social Security is a way to protect and to take care of citizen's life, through Social Assistance, Healthcare and Social Welfare. Social Welfare has evolved worldwide stem from Poor Laws in England on 1601 and in Brazil by the Eloy Chaves Law and Federal Constitution of 1988. In respect to laws which guarantee transsexual welfare rights in Brazil, the judiciary action is need for solving it, due to specifics laws be missing. In England, two year later on sex reassignment surgery, a transsexual citizen required for retirement accordind to the current sex and it has only been granted by judicial

---

\* Artigo recebido em 29/3/2018 - Aprovado em 1/6/2018

decision. There is not such analogy to Brazil around the world since many countries has equal ages for retirement applied to both sexes.

**Keywords:** Transsexual Retirement; Transsexuality; Social Welfare

## **Introdução**

A definição de Seguridade Social abrange Assistência Social, Previdência Social e Saúde, conforme definição da Constituição Federal de 1988. O foco do trabalho será a previdência social, item que objetiva assegurar a manutenção da vida do beneficiário na velhice ou em um momento de invalidez, a partir da contribuição durante a vida economicamente ativa, conceitos fundamentados na Constituição Federal de 1988.

A questão da conquista de direitos para os transexuais ainda é dificultada por diversos fatores, incluindo o direito da mudança de sexo. Da mesma forma, a falta de leis que incluem os direitos dos transexuais na Previdência Social é evidente e, dessa forma, fará parte do objetivo do presente trabalho a discussão sobre essa temática, a partir de um panorama das conquistas dos direitos dessa minoria.

Assim, serão analisadas as conquistas gerais dos transexuais e aquelas referentes à Previdência Social, contando, inclusive, com decisões de Tribunais brasileiros e de outros países. Além disso, serão apresentadas observações acerca da Previdência Social e uma análise da situação em outros países, inclusive na América Latina.

## **Transexuais e Seus Direitos ao Longo do Tempo**

O Movimento LGBT vem ganhando espaço e políticas públicas vêm sendo adotadas para alcançar esse novo grupo na sociedade. O livro *Sopa de Letrinhas? - Movimento Homossexual e Produção de Identidade Coletiva nos anos 90* (FACCHINI, 2005) divide o movimento LGBT em três ondas.

A primeira onda (1978-1983) é quando surge o Movimento, é caracterizado pela luta pela politização da homossexualidade. Já a segunda onda (1984-1992), com o surgimento de epidemias de HIV/AIDS, o Movimento tentou ajuda do governo para tentar controlar o grande número de mortes por causa da doença. Foi nessa onda também que organizações ligadas ao movimento tentaram colocar na constituição que estava sendo elaborada, a Constituição de 88, conhecida como Cidadã, leis contra a discriminação pela orientação sexual, porém não obtiveram sucesso. Outras campanhas ocorreram nesse período como a tentativa da retirada do homossexualismo do Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS), com outras palavras, uma tentativa de despatologização.

A última onda é marcada pelo aumento de ONGs ligadas ao Movimento, das mais diversas áreas, e assim pressionando cada vez mais por projetos estatais, principalmente referente a saúde. Outras identidades são ligadas ao Movimento, deixando-o cada vez mais forte.

O Movimento LGBT conseguiu várias vitórias durante esses anos de luta. Em 1985, através do Grupo Gay da Bahia o Conselho Nacional de Medicina retirou o homossexualismo da lista de doenças, isso ocorreu antes da Organização Mundial da Saúde obrigar essa retirada. Mesmo não sendo incluídas leis sobre orientação sexual na Constituição Federal de 1988, alguns municípios e até estados, adotaram uma inclusão em suas legislações.

Leis como a Lei nº 10.948/01 Art. 1º e 5º tentam proteger essas pessoas contra qualquer tipo de manifestação discriminatória. O decreto nº55.588/10 respeita o princípio da dignidade humana obrigando o servidor público a tratar transexuais e travestis de acordo com o nome em que eles desejarem.

Para que possam ser entendidos os direitos e as constantes conquistas dos transexuais, é necessário uma definição. Transexuais são aqueles que:

“[...] sentem que seu corpo não está adequado à forma como pensam e se sentem, e querem corrigir isso adequando seu corpo ao seu estado psíquico. Isso pode se dar de várias formas, desde tratamentos hormonais até procedimentos cirúrgicos.” (JESUS, 2012. p. 09)

Da mesma forma, Maria Helena Diniz define que a transexualidade “é a condição sexual da pessoa que rejeita sua identidade genética e a própria anatomia de seu gênero, identificando-se psicologicamente com o gênero oposto”. (DINIZ, 2006, p. 283)

Ou seja, transexual é aquele que não se adequa ao sexo em que nasceu, tanto física como psicologicamente, sentindo-se incomodado e com vontade de mudar tal situação.

Segundo a Resolução do Conselho Federal de Medicina brasileiro nº 1.955/2010, toda definição de transexualismo (termo que está para ser atualizado em 2018 na OMS, de acordo com resultados de estudos) deve obedecer, no mínimo, alguns critérios como:

1) Desconforto com o sexo anatômico natural; 2) Desejo expresso de eliminar os genitais, perder as características primárias e secundárias do próprio sexo e ganhar as do sexo oposto; 3) Permanência desses distúrbios de forma contínua e consistente por, no mínimo, dois anos; 4) Ausência de transtornos mentais. (Resolução CFM nº 1955/2010).

Partindo desse ponto, há uma dificuldade relacionada à aceitação da sociedade referente a essa “condição” que não pode ser mudada pela pessoa; muitas vezes, a normatização em que o sexo

biológico está fundamentado exclui essa parcela da população, de forma que cada conquista, mesmo que mínima, seja tida como grande avanço na temática em questão.

Assim como na terminologia referente especificamente aos homossexuais, novas conquistas levam esperança aos transexuais quanto à diminuição de preconceitos e violência; nesse caso, a mudança de “categoria” e, conseqüentemente, de terminologia, é a tentativa da retirada dos transexuais e transgêneros da lista de distúrbios mentais da Organização Mundial de Saúde, segundo sugere o estudo *Removing transgender identity from the classification of mental disorders: a Mexican field study for ICD-11* (ROBLES, 2016), realizado no México. Além disso, segundo a presidente do Conselho Nacional para prevenir a discriminação, Alexandra Haas, “pensar a identidade como uma doença nos obriga a buscar uma cura, e em vez disso os esforços institucionais devem focar em reconhecer a diversidade, promover a inclusão e garantir os direitos [...]”

A redesignação sexual, conhecida como "mudança de sexo", foi autorizada pelo Conselho Federal de Medicina brasileiro em 2002, apenas do fenótipo masculino para o feminino, sendo que o SUS (Sistema Único de Saúde) começou a oferecer em 2008. Apenas em 2010 o processo de transformação do fenótipo feminino para o masculino começou a ser oferecido pela rede pública. A Portaria nº 2.803, aberta em 2013, ampliou a acessibilidade aos transexuais e travestis estabelecendo uma idade mínima de 18 anos para os ambulatorios (como os hormonioterapias) e cirurgia de 21 anos.

Em 2004, o Ministério da Saúde e a ANTRA (Articulação Nacional de Travestis e Transexuais) lançaram a campanha "Travesti e Respeito: já está na hora dos dois serem vistos juntos", decretando assim no dia 29 de janeiro, Dia de Visibilidade de Travestis e Transexuais. A mudança de nome social em formulários públicos federais, Exame Nacional de Ensino Médio e outras provas, foi autorizada em 2016, mesmo ainda não oficializada na carteira de identidade.

Com tudo isso, a inclusão dessa minoria em todos os aspectos da sociedade se faz necessária, inclusive no que tange à Previdência Social e seus benefícios, como a aposentadoria.

## **Seguridade Social**

Seguridade Social é, de maneira genérica, a forma com que o Estado ampara e zela pelos seus mantenedores, assegurando-lhes um mínimo de benefícios para que possam se sustentar em casos como desemprego, velhice, problemas de saúde, etc. Tem seu embrião nas civilizações chinesas, onde já havia proteção social aos idosos.

No entanto a primeira lei de que se tem conhecimento a respeito do tema data de 1601 na Inglaterra e tem o nome de Lei dos Pobres. A conquista de direitos sociais no Brasil aconteceu ao

longo do século XX, sendo a primeira lei social implementada pelo governo brasileiro somente em 1919, e que só abarcava uma parcela bem específica da classe trabalhadora. Com a promulgação da Constituição de 1988, houve a estruturação da Seguridade Social, incluindo as áreas de Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde. A Constituição definiu a seguridade social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (art. 194), estabeleceu seus objetivos (art. 194, parágrafo único) e o sistema de seu financiamento (art.195).

A Previdência Social nasce no Brasil em 1923, com a criação da Lei Elói Chaves, que criou Caixa de Aposentadoria e Pensões para os empregados de empresas ferroviárias. No modelo brasileiro, a previdência é uma organização criada pelo Estado, administrada desde 1974 pelo Ministério da Previdência Social e com ações executadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) desde os anos 90.

Ela provê as necessidades vitais de todos os que exercem atividade remunerada e seus dependentes, e, em alguns casos, de toda a população, por meio de um sistema de seguro obrigatório, de cuja administração e custeio participam, em maior ou menor escala, o próprio Estado, os segurados e as empresas.

No Brasil vigora um sistema de previdência contributivo que segue diferentes regras para cada sexo, tanto na aposentadoria por idade, conforme a Lei Ordinária nº 8213/1991, em seus artigos:

“Art. 48. A aposentadoria por idade será devida ao segurado que, cumprida a carência exigida nesta Lei, completar 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 60 (sessenta), se mulher.

§ 1º Os limites fixados no caput são reduzidos para sessenta e cinquenta e cinco anos no caso de trabalhadores rurais, respectivamente homens e mulheres, referidos na alínea a do inciso I, na alínea g do inciso V e nos incisos VI e VII do art. 11.”

Como por tempo de contribuição, disposto no:

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

[...] II – aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de tempo de serviço e aposentadoria especial: 180 contribuições.”

Essa diferença de requisitos estabelecidos para cada sexo acontece pautada segundo duas justificativas: a capacidade física e a maternidade.

Com a cirurgia de mudança de sexo o enquadramento de transexuais seria conforme as novas capacidades físicas, já que juntamente com a cirurgia também há o tratamento com hormônios, um dos

motivos para a diferença de idade ou de contribuição. Conforme Frederico Batista de Oliveira, “o exercício da orientação sexual ou da identidade de gênero deve ser protegido como direito absoluto e inalienável que não esbarra nem causa dano a nenhum outro direito”.

Apesar de não existir nenhuma legislação previdenciária específica para esse assunto, é de forma distinta que deve ter a interpretação e a aplicação da lei para os transexuais. Isso também deve acontecer com os casos dos travestis, pois há uma adoção da identidade feminina, mesmo não tendo ocorrido a cirurgia de redesignação sexual.

### **Necessidade de Judicialização**

É importante lembrar que juiz não pode legislar, porém a ausência de regulamentação específica referente aos transexuais no âmbito previdenciário torna necessária a judicialização das condições de aposentadoria para os segurados transexuais.

No livro *A Proteção Constitucional do Transexual* (ARAÚJO, 2000), o autor nos apresenta a proposta de adotar a regra da proporcionalidade entre o tempo de serviço cumprido antes da alteração de sexo no registro civil e o tempo a cumprir. Araújo (2000, p. 142) afirma que “Não haveria qualquer prejuízo se houvesse perante a justiça o ajuste mediante a aplicação da regra da proporcionalidade [...]. O processo judicial certamente tramitaria sob sigilo de justiça.”

O professor da PUC-SP, Wagner Balera, disse em entrevista à Band (2015)<sup>1</sup> que a legislação previdenciária brasileira deveria garantir aos transexuais os direitos de se aposentarem de acordo com a nova identidade, porém é omissa. Balera também mostra outra perspectiva alegando que o direito previdenciário tem caráter protetivo, devendo ser aplicada a norma mais favorável ao caso.

O segurado transexual que requerer a aposentadoria de acordo com a nova identidade provavelmente terá o pedido negado pela Previdência, levando-o à busca por tutela jurisdicional, o que é ineficaz uma vez que este processo demanda muito tempo.

Esta omissão previdenciária não existe só no Brasil. Na Inglaterra, Christopher Timbrell realizou a cirurgia de mudança de sexo em 2000 aos 58 anos, passando a se chamar Christine Timbrell<sup>2</sup>.

Dois anos depois da cirurgia, ela entrou com um pedido requerendo o direito de se aposentar com 60 anos, idade mínima estabelecida para a aposentadoria de mulheres na Inglaterra. A primeira

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://noticias.band.uol.com.br/seu-bolso/noticias/100000757140/previdencia-e-omissa-com-transexuais-diz-especialista.html>> Acesso em 26 de setembro de 2017.

<sup>2</sup> Disponível em: <<http://noticias.band.uol.com.br/seu-bolso/noticias/100000757140/previdencia-e-omissa-com-transexuais-diz-especialista.html>> Acesso em 26 de setembro de 2017.

solicitação foi negada baseada em uma lei que determinava que, para os transexuais casados, a mudança de gênero só seria oficialmente reconhecida a partir da dissolução ou anulação do casamento. Christine continuou vivendo com a sua mulher e seus filhos, por esse motivo o Departamento de Trabalho e Pensões determinou que ela só poderia se aposentar aos 65 anos, idade mínima estabelecida para aposentadoria de homens.

Marie-Eleni Demetriou, advogada de Timbrell, alegou que a obrigatoriedade do divórcio era uma violação aos direitos humanos. Diante disto, em 2010, o juiz que analisou o caso considerou que a incapacidade da lei britânica de lidar com transexuais representa uma discriminação e determinou a aprovação do pedido de Christine.

No Brasil, há o caso de S. (identidade preservada), que nasceu mulher e, decorrente da não identificação com o gênero, começou a usar hormônios, passando também por cirurgias (alheias à transgenitalização) para se adequar ao gênero masculino.

S. acionou um pedido de alteração de prenome e sexo no registro civil. Como a requerente não havia feito o procedimento de transgenitalização, a solicitação de alteração de sexo foi negada.

Esse acontecimento virou tema de repercussão geral e a Procuradoria-Geral da República apresentou parecer favorável através de recurso extraordinário onde explicitava as condições de aposentadoria dos transexuais:

“Nas questões previdenciárias, bastará ao trans comprovar a alteração do registro para receber os benefícios de acordo com o “novo” gênero. Não é necessário, como sugerem alguns, sequer proceder ao cálculo proporcional do tempo de serviço ou contribuição antes e depois da alteração, de acordo com o regime legal próprio de cada gênero; ou, como sugerem outros, fazer incidir a norma mais favorável, dada a natureza protetiva do direito previdenciário. O benefício deve ser concedido conforme o gênero do solicitante no momento do pedido, ou seja, uma vez alterado o sexo no registro para feminino, os critérios a serem aferidos serão os exigidos para a concessão de benefícios previdenciários para as mulheres e vice-versa, em se tratando de trans-homem.” (BRASIL, 2016) O pedido continua em julgamento desde 2012, porém essa colocação sobre a questão previdenciária já foi utilizada em recurso de outro processo.

O direito previdenciário também acaba influenciando negativamente a conquista dos direitos dos transexuais. Houve casos como o de S. em que o pedido de alteração de registro civil foi negado alegando que esta mudança impactaria nas questões previdenciárias (PARÁ, 2009).

### **A Transexualidade ao Redor do Mundo**

Para analisar as situações de aposentadoria que atendem aos transexuais, primeiro é necessário saber se o país tem em suas leis a mudança de gênero permitida. Caso a alteração de sexo não seja nem reconhecida, não será possível existirem adequações nas leis previdenciárias.

No continente africano, apenas a África do Sul em 2003, permite que uma pessoa transexual altere sua descrição do sexo em seu registro de nascimento, desde que tenha sido submetida a um tratamento médico ou cirúrgico. No país homens e mulheres se aposentam com a mesma idade. No restante da África não há reconhecimento dos direitos transexuais e nenhuma lei previdenciária que abrange essa parte da população.

Segundo um estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico publicado em 2015, *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, em 60% dos países, de uma lista contendo 51 nações, homens e mulheres se aposentam com a mesma idade. Como não há diferença entre os gêneros nesses casos, a questão dos transexuais torna-se pouco relevante. Essa lista conta com diversos países europeus como Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália e Portugal. Em países como o Canadá, Estados Unidos, Austrália e Japão a legislação é a mesma para ambos os sexos.

Na América Latina, em países como Argentina e o Chile a idade para aposentadoria é diferente para homens e mulheres. O Chile foi o primeiro país a privatizar parcialmente o seu sistema previdenciário, sendo assim cada trabalhador faz a própria poupança, que é depositada em uma conta individual, em vez de ir para um fundo coletivo. Esse tipo de previdência já enfrenta diversos desafios, pois a média do benefício dos aposentados é um valor abaixo do salário mínimo do país. Ainda não há pesquisas que explicitem esse impacto nos transexuais, porém esse sistema já é pressionado por grande parte dos chilenos.

Já na Argentina, com o sistema “pay as you go”, o mesmo sistema brasileiro, não existe uma regulamentação que abrange essa parte da população. No entanto, houve uma proposta

(ARGENTINA, 2014) em que a deputada kirchnerista María Rachid está à frente de um projeto de lei na Assembleia Legislativa da capital federal argentina para conceder uma pensão mensal cujo valor equivaleria a 7.680 pesos (o equivalente a cerca de R\$ 2.250) para travestis, transexuais e transgêneros acima dos 40 anos. Rachid, uma ativa militante dos direitos da comunidade homossexual, sustenta que o subsídio é necessário por causa da baixa expectativa de vida da comunidade transexual argentina, que oscila entre os 35 e os 41 anos.

## **Conclusão**



Diante de tudo que foi apresentado, a questão dos transexuais, no tocante às leis brasileiras, ainda é preocupante. Apesar das muitas conquistas alcançadas, tanto para a população LGBT, como mais especificamente para os transexuais, muitos progressos ainda hão de ser feitos. A conquista do direito ao nome social e a mudança da terminologia patológica provoca a sensação de que os avanços estão acontecendo. Porém, muito ainda precisa ser feito, especialmente em relação à proteção social, isso porque suas medidas e normas para este grupo ainda não são estabelecidas, podendo acarretar prejuízos à população transexual brasileira.

A Seguridade Social em todos os seus instrumentos, tem a função protetiva do cidadão, especialmente àqueles que apresentem dificuldades ao longo da vida e na velhice. Dessa maneira, é mais um motivo para que os transexuais sejam incluídos em tal proteção na forma como se veem psicologicamente, independente do sexo biológico, levando em conta que, após a cirurgia, os tratamentos com hormônios alteram a capacidade física do indivíduo. Entretanto a questão ainda não foi pacificada judicialmente.

Como exposto durante o trabalho, o professor Wagner Balera deixa claro que a ausência de leis previdenciárias é prejudicial para os transexuais, sendo necessária a busca de solução para a negação do pedido de requerimento da aposentadoria no Judiciário; esse ato, por si só, demanda tempo e recursos, e somado a isso, há o tempo de decisão dos tribunais, dada a burocracia brasileira. Além disso, diante do caráter protetivo do direito previdenciário, existe o contraponto da norma mais favorável, como explicita Balera; ou seja, entra em questão se uma mulher que muda para o sexo masculino deverá se aposentar de acordo com as regras determinadas para a sua nova identidade no momento do requerimento da aposentadoria ou se prevalece a norma mais favorável, no caso a de se aposentar conforme os requisitos determinados para as mulheres.

Outra visão que foi levantada é a de que pode haver fraudes e tentativa de benefícios ilícitos com tal cirurgia. Para essa hipótese, não foi possível encontrar nenhum fundamento que confirme ou não, uma vez que, em outras áreas, fraudes acontecem, mesmo sob uma legislação vigente.

A regra da proporcionalidade foi uma alternativa apresentada. Partindo desse ponto, tomando como exemplo um homem que não se vê em seu sexo biológico e decide, aos 18 anos, fazer uma cirurgia e mudar de sexo; outro homem, aos 59 anos de idade, decide fazer a mesma cirurgia. Diante disso, os dois transexuais, mesmo tendo se submetido à mesma cirurgia, terão requisitos para aposentadoria diferentes, definidos de forma proporcional ao tempo contribuído antes da mudança de sexo.

Entretanto, há uma decisão da Procuradoria-Geral da República<sup>3</sup> onde é dito que se deve atender ao sexo apresentado no momento do requerimento da aposentadoria, não somente à norma mais favorável ou à compensação de anos contribuídos nos sexos diferentes.

Assim, se faz ainda mais necessária a criação da legislação que regulamente a situação dos transexuais diante do direito previdenciário, bem como a desenvoltura de doutrinas e jurisprudências, propiciando soluções que abranjam todos os casos referentes à aposentadoria dos transexuais, para que não dependam unicamente das interpretações distintas dos juristas brasileiros e fiquem sem os benefícios que realmente necessitam.

### **Referências Bibliográficas**

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **A Proteção Constitucional do Transexual**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

ARGENTINA. Projeto de Lei. **Ley Integral para Las Personas Trans**. Proposto pela Deputada Maria Rachid, 2014. Disponível em: <<http://www.mariarachid.com.ar/ley-integral-para-las-personas-trans/>> Acesso em 12 de outubro de 2017.

BRASIL, **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário nº 670.422/RS. Apelante: Sa. T. C.. Apelada: Oitava Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, 7 de julho de 2016.

CAMPOS, Rafaella Cristina. **O “Terceiro Sexo”: Avanços e Retrocessos Para os Transexuais**. XXXVIII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 2014.

COVA, Roberta. **A Aposentadoria após a Mudança de Prenome e Gênero do Transexual**. Disponível em: <<https://robertacova.jusbrasil.com.br/artigos/352864095/a-aposentadoria-apos-a-mudanca-de-prenome-e-genero-do-transexual>>. Acesso em 01 de outubro de 2017.

DINIZ, Maria Helena. **O estado atual do biodireito**. 3ª ed. aum. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

FACCHINI, Regina. **Sopa de Letrinhas? Movimento Homossexual e Produção de Identidades Coletivas nos Anos 90**. 1ª ed. São Paulo: Garamond, 2005.

JESUS, Jaqueline Gomes de. **Orientações Sobre Identidade De Gênero: Conceitos e Termos**. Brasília: E-book, 2012.

---

<sup>3</sup> Disponível em: < [http://www.mpf.mp.br/pgr/institucional/procurador-geral-da-republica/informativo-de-teses/edicoes/informativo-no-40-de-04-08-2016/docs/re-670422\\_tema-761\\_alteracao-de-registro-de-transgenero\\_rev.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/institucional/procurador-geral-da-republica/informativo-de-teses/edicoes/informativo-no-40-de-04-08-2016/docs/re-670422_tema-761_alteracao-de-registro-de-transgenero_rev.pdf) > acesso em 20 de outubro de 2017.

OECD. **Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators**, OECD Publishing, Paris, 2015. Disponível em <[http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en)> Acesso em 12 de outubro de 2017.

OLIVEIRA, Frederico Batista. Políticas públicas e diversidade sexual no Brasil. In: SMANIO; BERTOLINI (Org.). O direito e as políticas públicas no Brasil. São Paulo: Atlas, 2013.

PARÁ, **TJ-PA**. Apelação Cível nº 2007.3.004934-0/PA, Apelante: V. C., Apelada: Sentença do Juízo da 12ª Vara Cível da Comarca da Capital, Relator: Desembargador Leonam Gondim da Cruz Junior. Belém, 05 de março de 2009.

ROBLES, Rebeca et al. **Removing transgender identity from the classification of mental disorders: a Mexican field study for ICD-11**. The Lancet Psychiatry, Volume 3, Issue 9, 850 - 859, 2016.