

Recebido: 24/06/2025

Aprovado: 16/07/2025

# MAL DE ARCONTE: SINTOMAS DA BALANÇA PREVIDENCIÁRIA NA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

*ARCHON FEVER: SYMPTOMS OF THE SOCIAL  
SECURITY BALANCE IN THE CONSTITUTIONAL  
JURISDICTION*

*Pablo Pedrosa<sup>1</sup>*

*Raul Lopes de Araújo Neto<sup>2</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Teses superlativas sobre os pratos. 2. O sistema de subemprego da sociedade de risco. 3. As disputas tributárias sobre os pratos. 4. *Mal de arconte*. Conclusão. Referências.

1 Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Mestre em Literatura pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Bacharel em Direito pela UFPI. Procurador da Fazenda Nacional

2 Pós-doutorado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Professor e coordenador adjunto do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Piauí (UFPI).

**RESUMO:** O artigo identifica sintomas de como o déficit da balança previdenciária manifesta-se direta ou indiretamente na jurisdição constitucional. Analisa como a ausência de reformas políticas resolutivas sobre o tema desloca o debate para o Supremo Tribunal Federal (STF), que assume o papel de censor moral sobre os valores que deverão prevalecer em temas relevantes para a balança previdenciária, como novas formas de relação de trabalho em uma sociedade de risco e mecanismos de eficiência do sistema tributário progressivo e solidário em uma sociedade de concentração de renda. De que forma a paralisia política em pautar e discutir uma reforma da previdência voltada para o equilíbrio sustentável da balança previdenciária acaba por transferir ao Judiciário a responsabilidade de equilibrar esses pratos, enquanto ele próprio se equilibra na tênue linha de fronteira entre a política e o ordenamento jurídico? Quais os sintomas na jurisdição constitucional desse papel atribuído ao Judiciário de contornar (ou suprir) a ausência dessas reformas? O artigo reflete sobre o papel de superego da sociedade assumido pelo STF como arconte da balança previdenciária.

**PALAVRAS-CHAVE:** Balança previdenciária. Subemprego. Tributação. Jurisdição constitucional. Moral. Solidariedade.

**ABSTRACT:** The article identifies symptoms of how the deficit Social security scales manifests itself directly or indirectly in constitutional jurisdiction. Analyzes how the absence of decisive political reforms on the issue displaces the debate for the STF, which assumes the role of moral censor on the values that should prevail in topics relevant to the social security balance, such as new forms of work relationships in a risk society and mechanisms efficiency of the progressive and solidarity tax system in a society of income concentration. How does the political paralysis in planning and discussing a social security reform aimed at the sustainable social security balance end up transferring the responsibility for balancing these plates to the Judiciary, while it itself balances on the thin line between politics and the legal system? What are the symptoms in constitutional jurisdiction of this role attributed to the Judiciary of circumventing (or making up for) the absence of these reforms? The article reflects on the role of society's superego assumed by the Federal Supreme Court as archon of the social security balance.

**KEYWORDS:** Social security balance. Underemployment. Taxation. Constitutional jurisdiction. Morality. Solidarity.

## INTRODUÇÃO

Uma consulta a qualquer dicionário da língua portuguesa revelará dois significados principais para o termo funâmbulo. Em um sentido literal, ele remete ao equilibrista que faz apresentações públicas andando sobre uma corda bamba. Em um sentido figurado, refere-se àquele que muda facilmente de opinião. A ambivalência semântica do termo traduz o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da jurisdição constitucional impactada pela balança previdenciária.

O tema da balança previdenciária concentra-se, naturalmente, no estudo das causas do desequilíbrio entre o lado do custeio e dos benefícios previdenciários e no estudo das soluções e alternativas propostas ao atual regime de repartição adotado pela previdência pública no Brasil. Entre as divergências sobre a melhor alternativa que garanta a sustentabilidade e a efetividade do sistema, inclusive do ponto de vista dos direitos sociais, há um consenso: a necessidade da reforma para evitar o colapso total do sistema.

Nesse sentido, somam-se pesquisas e estudos sobre aspectos econômicos e demográficos indispensáveis para a compreensão dos fatores determinantes do déficit da previdência e sobre modelos alternativos ao atual como solução para equilibrar os pratos da balança.

O presente estudo não contribui nesse aspecto, mas pretende refletir sobre os sintomas, no âmbito da jurisdição constitucional, desse diagnóstico, cuja prescrição não chega. De que forma a paralisia política em pautar e discutir uma reforma da previdência voltada para o equilíbrio sustentável da balança previdenciária acaba por transferir ao Judiciário a responsabilidade de equilibrar esses pratos, enquanto ele próprio se equilibra na tênue linha de fronteira entre a política e o ordenamento jurídico? Quais os sintomas na jurisdição constitucional desse papel atribuído ao Judiciário de contornar (ou suprir) a ausência dessas reformas?

## 1. TESES SUPERLATIVAS SOBRE OS PRATOS

A relação jurídica previdenciária assume uma dupla face. De um lado, tem por objeto a prestação de benefícios ou serviços sociais, nos quais o segurado ou seus dependentes são sujeitos ativos a exigir do Estado, que assume o polo passivo da relação; de outro, o objeto é a contribuição do segurado para financiar os custos de todo o sistema, habilita-o, ao mesmo tempo, como segurado com direito aos benefícios sociais. A relação de prestação pressupõe, nessa linha, uma relação prévia de custeio que se realiza por meio do pagamento das contribuições previdenciárias, compondo os pratos da balança previdenciária.

A balança previdenciária pode ser definida como a relação entre os seus dois pratos: custeio e benefício, isto é, o custo dos benefícios sociais previstos na legislação e as formas de custear o sistema. Essa relação aponta para um déficit histórico na balança previdenciária, de forma que a parte do benefício não encontra equilíbrio com a parte do custeio. Entre os fatores que desequilibram a balança estão a queda da taxa de fecundidade e o aumento da expectativa de vida da população. Afinal, o envelhecimento da população pressiona pela concessão de mais benefícios, que se estendem por mais tempo, ao mesmo tempo em que retira contribuintes da base de arrecadação.

O Brasil adota o sistema de financiamento de repartição simples, no qual as contribuições dos trabalhadores ativos são utilizadas para pagar os benefícios dos aposentados e pensionistas. É um modelo construído sob a ideia de solidariedade entre gerações, no qual as contribuições atuais pagam os benefícios daqueles que já se aposentaram. Por outro lado, torna complexa a relação entre valores de contribuição e de benefício. Um dos efeitos do modelo de repartição é a natureza tributária que as contribuições adquirem, perdendo seu caráter de poupança e turvando a relação atuarial entre contribuição e benefício, que é mais evidente no sistema de capitalização. Nesse caso, “a contribuição – em vez de interpretada como um tributo (caso da repartição) – seria interpretada pelos trabalhadores como uma poupança (caso da capitalização), aumentando a formalização no mercado de trabalho” (Nery, 2018, p. 14).

O financiamento no modelo atual de repartição simples fragiliza uma “justiça atuarial, decorrente da relação mais óbvia entre o valor do benefício e as contribuições anteriores” (Nery, 2018, p. 15), tornando-se refém da eficiência do sistema tributário. Por outro lado, esse mesmo modelo sente diretamente o impacto de alterações sociais e econômicas, pois é “mais suscetível a riscos demográficos e de mercado de trabalho” (Nery, 2018, p. 2).

Esses dois aspectos do atual modelo brasileiro são fundamentais para a análise proposta no presente artigo. De um lado, o financiamento depende da eficiência do sistema tributário, arena de disputas judiciais prolongadas, instáveis e de grande impacto econômico nos tribunais. Esse tipo de litigiosidade também está fortemente concentrado sobre as contribuições que financiam o sistema de toda seguridade social. É impossível blindar esse contencioso da pressão sobre o equilíbrio da balança previdenciária.

Por outro lado, a maior suscetibilidade aos riscos demográficos e do mercado de trabalho afeta diretamente o sistema de arrecadação, pressionando por uma solução política capitaneada pelo Poder Executivo e pelo Parlamento, cuja omissão desloca o debate para os tribunais. Para além da ausência de legitimidade democrática, o Judiciário talvez não seja o espaço adequado

para essas discussões complexas e, tampouco, para regulamentá-las a partir de decisões judiciais.

Enquanto a decisão política é procrastinada por esse bloqueio coletivo, o Judiciário acaba por assumir um papel institucional atípico, tentando equilibrar os pratos da balança previdenciária, tendo ele mesmo que se manter na corda bamba da fronteira institucional entre o Judiciário e a política. A imagem pode ser materializada colocando, em um dos pratos, o julgamento sobre a possibilidade de revisão da vida toda e, no outro, a chamada tese do século.

Em 2024, o STF finalizou o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2110 (Brasil, 2024) e 2111 (Brasil, 2024), fixando o entendimento contrário à possibilidade daquilo que ficou conhecido como revisão da vida toda, definindo que a regra de transição do fator previdenciário, que exclui as contribuições anteriores a julho de 1994, é de aplicação obrigatória. É inegável que o impacto econômico no âmbito da balança previdenciária foi determinante para mudança de entendimento do Tribunal. Pesou o prato do custeio.

Sem perder a adjetivação superlativa, tem-se a chamada tese do século. No julgamento do Recurso Extraordinário 574.706 (Brasil, 2017), também com repercussão geral (Tema 69), o STF decidiu que o ICMS não compõe a base de cálculo para a incidência do PIS e da COFINS. O entendimento do STF tem grande impacto para os cofres públicos e, mais uma vez, utilizou-se da modulação de efeitos da decisão. Nos Embargos de Declaração ao Recurso Extraordinário 574.706-ED (Brasil, 2021), o Tribunal limitou os pedidos de repetição do indébito ou de compensação do tributo declarado inconstitucional aos fatos geradores do tributo ocorridos antes do marco temporal fixado pelo STF, ressalvadas as ações judiciais e os procedimentos administrativos protocolados até 15.3.2017, data do julgamento.

O fundamento do impacto econômico ficou evidente. Números calculados pela União sobre o impacto da decisão foram utilizados para formar o entendimento sobre a necessidade de restringir os *efeitos* do julgado. E, de forma sintomática, o impacto é expressamente comparado com a economia esperada com a reforma da previdência. Sintoma claro de quem está tentando igualar os pratos no campo da tributação.<sup>3</sup>

Ainda nesse julgamento, ao avaliar a possibilidade de modulação de efeitos, fez-se referência expressa aos dados demonstrando que a grande

3 Cf. voto do Ministro Gilmar Mendes, “[...] estima-se o impacto desse julgamento em R\$ 250 bilhões no período de 5 anos. Em termos comparativos, a previsão de economia com a recém aprovada Reforma da Previdência foi estimada em R\$ 630 bilhões, porém, em 10 anos. (Fonte: FOLHA. Economia com a reforma da Previdência é de R\$ 630 bilhões, estima IFI, órgão do Senado. *Folha de S. Paulo*, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/economia-com-a-reforma-da-previdencia-e-de-r-630-bilhoes-estima-ifi-orgao-dosenado.shtml>. Acesso em: 25 abr. 2021.)”.

“Os números são vultosos e certamente impactarão a capacidade de custeio e investimento do Estado” (Brasil, 2021).

maioria dos processos mapeados sobre o assunto foram ajuizados a partir do ano de 2017. “Tem-se, portanto, a repercussão geral contribuindo com a proliferação da litigância, e não o contrário. Eu chamaria o fenômeno de ‘litigância secundum eventum litis’ na Repercussão Geral”, alertou o Ministro Gilmar Mendes em seu voto no RE 574.706-ED (Brasil, 2021). Um dos efeitos do funambulismo é a mudança de entendimento instauradora de litigiosidade em uma jurisdição, paradoxalmente, modelada para estabilizar a jurisprudência.

A utilização da modulação dos efeitos das decisões é sintomática desse processo em que aspectos econômicos e políticos atravessam o julgamento no vácuo de reformas estruturais que atualizem democraticamente os sistemas tributários e previdenciários. Os efeitos econômicos das decisões que alcançam toda a sociedade, e não só as partes de um processo judicial, precisam ser calibrados.

A instabilidade do entendimento judicial causa insegurança jurídica e estimula a litigiosidade, reforçando o deslocamento do debate político-econômico para os tribunais. A judicialização tem um custo e é, em si, excludente. O acesso à justiça, especialmente aos tribunais de segunda instância e superiores é um privilégio distante para a maioria da população. A alimentação desse fenômeno reforça, nesse sentido, o déficit democrático, concentrando o debate político em uma pequena parcela da população com acesso aos tribunais superiores. Esse déficit democrático pode agravar-se ainda mais quando colocado sobre um dos pratos tema dos mais complexos para que o STF, como um funâmbulo, consiga equilibrar, mantendo-se firme na linha divisória entre a política e o direito: as novas formas de relação de trabalho.

## **2. O SISTEMA DE SUBEMPREGO DA SOCIEDADE DE RISCO**

Ulrich Beck (2010) inclui, entre um dos fenômenos da diluição do risco na sociedade contemporânea, a transição do sistema de pleno emprego padronizado para o sistema de subemprego flexível e plural. O sociólogo analisa como a concepção de trabalho estável sob jornada integral, já relativizada por formas plurais de flexibilização da jornada de trabalho, é completamente desmanchada em face de novas formas de dispersão espacial e temporal do trabalho. “Em lugar da configuração fabril visível do trabalho, concentrada em edifícios e galpões de fábrica, tem-se uma organização fabril invisível” (Beck, 2010, p. 208).

Mas a complexidade do fenômeno está menos na sua constatação descritiva, no seu aspecto visível, materializado nos grandes galpões industriais abandonados, e mais nos efeitos de sua adoção generalizada e “aceita”

pela integração do risco social pelos trabalhadores – o subemprego – que é compensada com um suposto ganho de gestão de tempo e flexibilização do controle espacial.

Contudo, já é possível dizer que a flexibilização da jornada de trabalho, a conversão de empregos de jornada integral nos mais variados postos de trabalho de jornada parcial não ocorrerá sem efeitos *sobre a renda*. Quer dizer, a partição da jornada de trabalho (que não combate o desemprego através do pleno emprego, mas com a uma generalização do subemprego) segue de mãos dadas com uma redistribuição, de cima para baixo, de renda, de garantias sociais, das oportunidades profissionais, do posicionamento dentro da empresa, no sentido de uma decadência coletiva (Beck, 2010, p. 208).

Para Beck (2010, p. 208), “a política de reajuste da jornada de trabalho é portanto também uma *política redistributiva* e gera novas incertezas e desigualdades sociais”:

Tudo isto quer dizer um desenvolvimento ambíguo e contraditório é posto em marcha, em razão do qual vantagens e desvantagens se associam indissolavelmente, mas cujas consequências e riscos consideráveis continuam a ser imprevisíveis, justamente para a consciência e atuação políticas (Beck, 2010, p. 209).

Outro ingrediente catalisador da dissolução do tradicional regime jurídico do emprego é a tecnologia, que, sob a popularização da inteligência artificial, confirma o aspecto imprevisível de sua utilização nas condições de trabalho. Por meio dessa tecnologia, a capacidade de automação ultrapassa as fronteiras dos parques fabris, ganha salas de aula, escritórios de advocacia, de engenharia e consultórios médicos, impondo uma revisão dos saberes e da própria formação desses nichos de trabalho elitizados e uma reflexão sobre a capacidade de absorção de profissionais cuja forma de trabalho tradicional pode ser reproduzida de forma não orgânica.

Mesmo Beck, reconhecendo a imprevisibilidade das transformações, não anteviu o alcance da automação pela inteligência artificial. O risco ainda parecia limitado aos trabalhadores pouco qualificados: “Um pequeno número de ‘profissionais da automação’ assume o lugar de um grande número de trabalhadores pouco qualificados ou mesmo desqualificados” (Beck, 2014, p. 214).

Outro estudo seminal sobre as transformações no mercado de trabalho é o do cientista social Claus Off. Em *Capitalismo desorganizado*, o autor faz um estudo minucioso sobre as transformações contemporâneas no mundo das

relações trabalhistas e as consequências políticas dessas mudanças, como a explosão da informalidade.

Segundo estudo do Ipea, em 2022, mais de 40 milhões de pessoas trabalhavam em situação de informalidade no Brasil, representando 42,1% da população ocupada. Entre 2016 e 2019, a taxa de informalidade subiu de 40,4% para 42,8%. A informalidade é, sem dúvida, uma das principais causas de estrangulação do financiamento do sistema previdenciário, cujo arcabouço constitucional define o trabalho formal como a base de incidência das contribuições. Portanto, políticas de formalização do trabalho informal para que integrem o sistema de garantia e financiamento da seguridade são fundamentais.

Nessa linha, Off elenca razões pelas quais defende o processo de formalização do trabalho informal. Em síntese, seus argumentos podem ser agrupados em três fundamentos: transformações subjetivas e culturais que favorecem a adesão voluntária a essa modalidade de trabalho, redução dos custos de produção das empresas e, por fim:

Uma terceira razão, que serve como suporte para nossa tese de que existem precondições estruturais favoráveis para a formalização do setor informal é o argumento persuasivo da política do mercado de trabalho de que cada vez mais se torna improvável que o pleno emprego possa ser restabelecido e mantido sob condições políticas e econômicas realistas (Off, 1994, p. 102).

O terceiro fundamento torna evidente a necessidade de políticas públicas amplas e transversais que contemplem, com base em estudos, todos os efeitos colaterais possíveis decorrentes da institucionalização dessas novas formas de trabalho. Amplia, por outro lado, a pressão sobre uma reforma da previdência que busque alternativas voltadas ao equilíbrio da balança, na medida em que o pleno emprego perde espaço no capitalismo. A questão que permanece, alerta Off (1994, p. 102), é saber se essas medidas voltadas à formalização serão compreendidas como “econômica e politicamente discriminatória e resulta em deportação, em perda de direitos e empobrecimento ou se, ao contrário, preserva a autodeterminação formal e a liberdade de escolha no mercado de trabalho, e até possivelmente aumenta”.

Portanto, as transformações no mundo do trabalho reforçam a necessidade de uma reforma política previdenciária e da legislação trabalhista que abrace a complexidade do problema. Torna evidente, por outro lado, o risco da tentativa de institucionalização por meio da jurisdição constitucional.

Para uma compreensão da resistência às reformas mencionadas voltadas à inclusão dessas diferentes relações de trabalho, as quais Off denomina de “formas de atividade externas ao mercado de trabalho”, e que explicam

as dificuldades de enfrentá-las no campo político, o autor menciona três razões principais.

A primeira refere-se à incerteza quanto à estabilidade, intensidade e durabilidade da demanda por parte desses trabalhadores. Isto é, “a institucionalização, acompanhada de um mínimo de responsabilidade, controles e requisitos formais, dificultaria mais que aumentaria a capacidade da atividade auto-organizada”, questiona Off (1994, p. 103). A segunda refere-se a uma possível perda da qualidade e uniformidade do trabalho prestado causada por um processo subjacente de “desprofissionalização”. Por fim, indica objeções de grupos de pressão organizados, especialmente sindicatos e trabalhadores do setor público, no sentido de que essa institucionalização apresenta-se como uma espécie de concorrência aos setores sobre os quais se concentram esses profissionais. São questões complexas, sem respostas fáceis, e que estão colocadas sobre os pratos da balança previdenciária, entregues, mais uma vez, ao equilibrismo do STF.

No Recurso Extraordinário com Agravo ARE 1.532.603 (Brasil, 2025), o Tribunal, reconhecendo a repercussão geral da matéria em julgamento, determinou a suspensão de todos os processos que abordam a prática da *pejotização*. Discute-se a licitude da contratação de trabalhador autônomo como pessoa jurídica para a prestação de serviços. O contorno da lide determinante da repercussão geral foi definido da seguinte forma: “Competência e ônus da prova nos processos que discutem a existência de fraude no contrato civil/comercial de prestação de serviços; e a licitude da contratação de pessoa jurídica ou trabalhador autônomo para essa finalidade” (Tema 1389).

Mais uma vez, o contexto da decisão no ARE 1.532.603 (Brasil, 2025) é sintomático do vácuo de uma reforma que contemple novas formas de contratação, do deslocamento do debate para o Judiciário, e da instabilidade dos entendimentos judiciais, impulsionadores de litigiosidade. A decisão fala em “aumento expressivo do volume de processos”, em “reiterada recusa da Justiça trabalhista em aplicar a orientação desta Suprema Corte sobre o tema”, em “descumprimento sistemático da orientação do Supremo Tribunal Federal pela Justiça do Trabalho” e em um “cenário de grande insegurança jurídica, resultando na multiplicação de demandas que chegam ao STF”.

Emerge aqui outro sintoma na jurisdição constitucional desse deslocamento para o STF do debate recalcado sobre os fatores que afetam a balança previdenciária. Trata-se da utilização crescente das ações reclamationárias dirigidas ao STF e da flexibilização dos seus requisitos processuais, definidas pela jurisprudência do próprio Tribunal. Na maioria dos casos, a medida tem sido utilizada para alçar ao STF questões relacionadas principalmente ao reconhecimento de vínculos de emprego pelo TST, dissimulados fraudulentamente por contratos com empregados *pejotizados*.

Estudo realizado pela Associação Nacional dos Juizes da Justiça do Trabalho em parceria com a Universidade de São Paulo (2023, p. 122-123) analisou esse fenômeno, que indica, além da recorrência da reclamatória, sua desnaturação por meio da flexibilização dos seus requisitos de aderência ao precedente e a sua limitação ao revolvimento de fatos e provas.

Verifica-se, portanto, que a reclamação tem sido proposta como instrumento para a “recorribilidade extraordinária”, no sentido de visar que o STF afaste a competência material originária da Justiça do Trabalho de analisar os casos de fraude na contratação a “pejotização dos corretores e imóveis”, com o reconhecimento do vínculo empregatício. Embora a Suprema Corte tenha consagrado o entendimento de que, em sua função de Corte de Precedentes, não lhe cabe reexaminar a prova dos autos, inclusive em sede de reclamatória, tal requisito, muitas vezes, não tem sido observado.

Vale ressaltar que o STF tem alargado, sem distinção, o precedente firmado sobre terceirização de mão de obra e utilizado como paradigma para análise em casos distintos, como os casos de *pejotização*, exemplo do ARE 1.532.603 (Brasil, 2025).

O contorno da lide definido pelo STF e o contexto indicado na decisão são fortes indicativos de que o julgamento pode analisar o tema sob o viés exclusivamente da legislação trabalhista, em evidente disputa institucional com o TST, desconsiderando o impacto previdenciário que a liberalidade da pejotização pode gerar. Com efeito, do ponto de vista do direito do trabalho, a pejotização pode ser compreendida como manobra ilícita para mascarar a relação de emprego e sonegar direitos trabalhistas. No entanto, essa forma jurídica abusiva também implica em uma espécie de desformalização da remuneração, afetando a arrecadação das contribuições previdenciárias e impostos.<sup>4</sup>

Ainda pelos contornos antecipados do julgamento, há forte indicativo de preavalecimento do valor da “liberdade de organização produtiva” – ARE 1.532.603 (Brasil, 2025). Sob essa racionalidade, corre-se o risco de fragilizar o princípio da solidariedade que fundamenta o sistema previdenciário. Ainda, o espaço estreito de participação democrática em processo judicial alçado ao STF pode excluir outros atores importantes na discussão. A lógica judicial pela qual casos isolados, como o julgamento citado, acabam por determinar regras gerais em substituição às políticas públicas podem

---

4 Ver, nesse sentido, Rcl 64.608 (Brasil, 2024), em que a *pejotização* foi considerada como estratégia abusiva e foi objeto de lançamentos tributários pela Receita Federal por omissão de rendimentos no valor de R\$ 25 milhões, anulados por decisão do STF.

agravar a sustentabilidade da balança previdenciária, promovendo a erosão da base de incidência das contribuições.

Analisando dados do IBGE, Araújo Neto (2023, p. 133) conclui:

Pela leitura dos dados apresentados, a balança fiscal da previdência possui dois grandes desafios. Um deles decorrente da diminuição da arrecadação causada pelo crescimento da precarização das relações de trabalho, que impacta diretamente no número de contribuições para a previdência, fazendo com que existam mais indivíduos sem vínculo com o regime geral de previdência social. Diminui-se, portanto, a arrecadação e se eleva o número de indivíduos expostos aos riscos sociais.

A questão tributária, portanto, ganha fundamental importância para o equilíbrio da balança.

### **3. AS DISPUTAS TRIBUTÁRIAS SOBRE O PRATO**

A questão tributária, portanto, ganha fundamental importância para o equilíbrio da balança. E de alguma forma todas as reformas anteriores tentando minimizar o desequilíbrio na balança promoveram alterações no campo tributário. No entanto, como bem ressalta Araújo Neto (2023a, p. 141),

O incremento do lado arrecadatário pode se dar por reformas. Ocorre que as últimas realizadas comumente trazem apenas uma reconfiguração (majoração) de alíquotas de contribuições e que, atualmente, não se apresentam como a mais adequada medida para o reequilíbrio da balança, pois fatores como a baixa fecundidade e o aumento do trabalho informal se mostram com alto poder de desequilíbrio orçamentário.

Assim, se o caminho para sustentação da balança previdenciária passa pelo incremento arrecadatário ele não pode limitar-se a simples majorações das alíquotas das contribuições já existentes, dependentes da relação trabalhista formal. Como visto, a institucionalização dessas relações tem sido realizada, na ausência de discussões amplas na esfera política, pelo Judiciário, onde tem prevalecido a concepção de ampla liberdade para as atividades empresariais.

Nesse sentido, parece relevante deslocar o olhar para uma intensa litigiosidade no âmbito tributário, de impacto bilionário para o equilíbrio de todo o sistema de seguridade social. É possível mapear recentes julgamentos de impacto nesse lado da balança no âmbito do STF e como eles são afetados por mudanças de entendimento e pela técnica de modulação dos efeitos da decisão – ambos sintomas de quem exerce essa função funâmbula com a balança previdenciária nas mãos.

Os temas de repercussão geral 881 e 885 foram definidos em razão do debate sobre os efeitos da coisa julgada em matéria tributária, tendo como pano de fundo a inconstitucionalidade da CSLL, posteriormente considerada constitucional pelo STF. O Tribunal entendeu que, mesmo nos casos em que a constitucionalidade for reconhecida de forma difusa, mas com repercussão geral, há interrupção automática dos efeitos das decisões. Na prática, autorizou-se a cobrança desses tributos mesmo daqueles que tinham afastado sua incidência por força de decisão transitada em julgado. Nesse julgamento, o STF, apoiado na ideia de igualdade de concorrência, preferiu não modelar os efeitos da decisão em detrimento da alegação de segurança jurídica pelo respeito aos efeitos da coisa julgada.

Em outros dois Recursos Extraordinários, o RE 599.658 (Brasil, 2024) e o RE 659.412 (Brasil, 2024), objeto dos Temas 630 e 684 respectivamente, julgados em conjunto e de forte impacto para o financiamento da seguridade social, o STF entendeu como devida a cobrança de PIS e COFINS sobre as receitas obtidas com locações de bens móveis e imóveis, desde que a locação seja uma atividade típica da empresa. Nesse caso, não obstante os embargos de declaração manejados pelas empresas, requerendo expressamente a modulação dos efeitos da decisão, o Tribunal não identificou razões de segurança jurídica ou interesse social que justificassem tal modulação.

Em outro exemplo, dessa feita, relativo especificamente à previdência social, o STF concluiu o julgamento dos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 1.072.485-ED (Brasil, 2024) sobre o momento de aplicação do entendimento do STF firmado em agosto de 2020 sobre a incidência de contribuições previdenciárias sobre o valor do terço de férias. Aqui, prevaleceu a segurança jurídica e a proteção às empresas quanto à cobrança relativa ao período anterior ao entendimento do Tribunal em 2020, preservando os pagamentos feitos e não questionados na justiça. Justificou-se a modulação pela mudança de entendimento da Corte, que antes considerava a matéria de natureza infraconstitucional, cujo entendimento do STJ era pela não incidência das contribuições.

Em outra decisão que equilibrou os pratos da balança, o STF (Brasil, 2023), no julgamento do Recurso Extraordinário 700.922, com repercussão geral definida pelo Tema 651, reconheceu a inconstitucionalidade da contribuição à seguridade social incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção pelo empregador rural pessoa jurídica, prevista no artigo 25, incisos I e II, da Lei n. 8.870/1994, na redação anterior à Emenda Constitucional n. 20/1998. A União, no âmbito dos Embargos de Declaração RE 700.922-ED (Brasil, 2024), obteve o reconhecimento da necessidade de modulação dos efeitos da decisão para evitar a multiplicação de ações de repetição de indébito tributário, sob o argumento de que a tributação ocorria

sob o entendimento pacificado daquele Tribunal. Prevaleceu a segurança jurídica, resguardando o direito dos que já tinha optado pela judicialização.

Ainda, pode-se mencionar que pesou o prato do financiamento no julgamento do Recurso Extraordinário 722.528 (Brasil, 2024), com repercussão geral (Tema 1280), quando o STF decidiu pela constitucionalidade da cobrança do PIS/COFINS de entidades fechadas de previdência complementar sobre as receitas provenientes de aplicações e investimentos financeiros que derivam de seu patrimônio.

São julgamentos recentes que ilustram como o equilíbrio da balança é exercido pelo STF e como é sintomático dessa função funâmbula o deslocamento do julgamento para o momento da modulação dos seus efeitos. O deslocamento da jurisdição para a calibragem da decisão acaba por instaurar um ciclo no qual o Judiciário, para minimizar o impacto da mudança de seus entendimentos, maneja o tempo, ora preservando a segurança jurídica, ora a isonomia, mas quase sempre premiando a opção pela judicialização, em prestígio à coerência funcional do sistema. Se o peso da balança equilibrada pelo Judiciário também o torna um funâmbulo, em sentido figurado, instabilizando o entendimento jurisprudencial, ganha relevo a calibragem dos efeitos de suas decisões, onde a opção pela judicialização é sempre premiada. Fecha-se o ciclo em um contexto em que o equilíbrio da balança previdenciária é deslocado para o STF e ele mesmo vê-se obrigado a se equilibrar na, cada vez mais tênue, fronteira entre a política e o direito.

As mudanças de entendimento, das quais decorre, naturalmente, a judicialização dos direitos, são um sintoma do equilíbrio da balança pelo Judiciário. Mas essa gênese contenciosa é determinada menos pela crença efetiva em um direito e mais pela busca por um critério de discrimen a ser identificado e reconhecido na modulação dos efeitos da decisão. Afinal, quem não ajuizar pode ser excluído do alcance da decisão. O poder de arbitrar os efeitos da decisão no tempo, por sua vez, funciona como um antídoto, cada vez mais utilizado, para minimizar impactos de mudanças de entendimento, acabando por inibir, como toda crença na eficácia de um remédio de fácil manipulação, medidas profiláticas no sentido de delimitar e fortalecer o campo das soluções políticas-democráticas.

Não se trata, portanto, de analisar o caráter consequencialista que a argumentação adquire no âmbito da jurisdição constitucional, mas entendê-la como um sintoma do deslocamento para o Judiciário do equilíbrio da seguridade social. A tributação relativa ao financiamento da seguridade social não pode prescindir de sua dimensão solidária, e a modulação dos efeitos de suas decisões é um momento em que esse valor pode ser resgatado.

Seminal, nesse sentido, é o voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento dos RE 574.706 (Brasil, 2017). Seus argumentos foram decisivos para a modulação dos efeitos da decisão que excluiu o ICMS da base de

cálculo do PIS e da COFINS, entre os quais os itens “E” e “F” denominados respectivamente de “Consequências para o financiamento da Seguridade Social” e “Tentativas de reduzir a arrecadação por via oblíqua só tornam o sistema tributário mais complexo e oneroso”.

De matriz assumidamente consequencialista,<sup>5</sup> o voto resgata valores fundamentais para a sustentabilidade da seguridade social, ao tempo em que revela claramente a principal hipótese objeto deste estudo, isto é, o STF como funâmbulo da balança. A preocupação com o financiamento da seguridade social é exposta como um dos argumentos:

Sem dúvida, a universalização do acesso à saúde; a absorção dos rurícolas à previdência a despeito da ausência de contribuição pertinente; a criação de provento mensal vitalício para idosos e deficientes sem renda; e a fixação do salário mínimo para os benefícios continuados acrescentaram muito aos gastos necessários para financiar a seguridade social, razão pela qual são necessárias outras fontes além da folha salarial (RE n. 574.706/PR).<sup>6</sup>

A constitucionalidade ou não da inclusão do ICMS na base de cálculo do PIS/COFINS não está imune do equilíbrio da balança, ressalta o voto:

Inequivocamente, a carga tributária existente hoje no Brasil é exagerada e disfuncional. A discussão é, porém, complexa e não se deixa resolver com meras restrições a um dos lados da balança. É indispensável que o problema seja solucionado equilibrando cortes de receita e de despesa.<sup>7</sup>

Não por acaso, o Ministro, ao defender a manutenção do ICMS na base de cálculo do PIS e da COFINS, alerta que sua exclusão redundará em outras medidas utilizadas como paliativos para sustentar a balança previdenciária, como a majoração de alíquotas. Não há dúvida de que o equilíbrio da balança e da seguridade também está em julgamento. “Portanto, a consequência inevitável da exclusão do ICMS da base de cálculo das contribuições será o aumento de alíquota, ou a instituição/majoração de outras fontes de receita, sem que isso acarrete melhoria na eficiência ou equidade do sistema tributário”.<sup>8</sup>

A defesa da constitucionalidade da lei tributária passa por questões de eficiência e equidade do sistema tributário, que ressaltam sua função

5 O voto cita expressamente obra do jurista estadunidense Richard Posner, um dos maiores defensores da argumentação consequencialista e da análise econômica do direito.

6 Voto do Ministro Gilmar Mendes no RE n. 574.706.

7 Idem.

8 Idem.

distributiva. A modulação dos efeitos da decisão, alicerçada em conceitos jurídicos abertos, como segurança jurídica e excepcional interesse social, são acessos para a discussão dessas concepções em torno da tributação e do Estado fiscal, atribuindo um contorno político à discussão.

Na maior parte das vezes, quando o direito tem um papel na (re) distribuição, isso depende de decisões políticas anteriores, o que significa dizer que o sistema tributário, por exemplo exerce um papel importante na tentativa de reduzir desigualdades em uma sociedade, contudo, a reformulação desse sistema depende, primeiramente de decisões políticas (Acca, 2019, p. 19-20).

“A dificuldade não está na economia. Está na política”, reconhece Joseph E. Stiglitz (2020, p. 229), para ressaltar a obviedade de que a própria sustentabilidade do sistema capitalista passa pela equidade tributária para o financiamento das políticas de efetivação dos direitos sociais e da sustentabilidade da balança previdenciária.

Samuel Fleischaker (2006, p. 91-92) reabilita o pensamento de Adam Smith como precursor desse elemento distributivo e solidário do direito tributário em uma economia diversa da atual. Ressalta que foi Smith, “quem primeiro atraiu ampla atenção para os danos que a pobreza causa na vida dos pobres”, propondo “recomendações distributivas” em *A riqueza das nações*, como “tributando-se os ricos com taxa mais elevada que os pobres”, ou “empregando-se receitas fiscais, arrecadadas tanto de ricos como de pobres, para prover recursos públicos que beneficiarão sobretudo os pobres”.

As concepções do pai do liberalismo econômico, ainda que mais intuitivas do que efetivamente sistematizadas e aprofundadas, são simbólicas no sentido de indicar o descolamento da racionalidade neoliberal dessa concepção distributiva da tributação.

Dardot e Laval (2016, p. 191) analisam como, especialmente a partir dos anos 80, teve início um processo de descolamento estratégico da racionalidade neoliberal do pensamento liberal clássico, representado pela ideologia do *laissez-faire*, em face da qual se concentrou a crítica antiliberal. A partir dessa estratégia, o pensamento neoliberal foi se infiltrando em todos os aspectos da vida social, através de uma “racionalidade global que permaneceu despercebida”. Essa razão neoliberal vai se opor veementemente ao papel distributivo da tributação:

Nos últimos trinta anos, o “custo do Estado” e o peso excessivo dos impostos foram constantemente alegados para legitimar uma primeira virada do plano fiscal. Outras críticas se juntaram a essa, ampliando a ideia do desperdício burocrático: o caráter inflacionário dos gastos do

estado, o tamanho insuportável da dívida acumulada, o efeito dissuasivo de impostos muito pesados e a fuga de empresas e capitalistas do espaço nacional, que se tornou “não competitivo” por causa do peso dos encargos sobre rendimentos de capital (Dardot; Laval, 2016, p. 207).

Na contramão desse pensamento, a ideia da distributividade do sistema tributário, como forma de mitigar a desigualdade social, financiando a efetivação de direitos sociais, é, atualmente, defendida por vários estudiosos contemporâneos como único caminho de sustentabilidade do sistema capitalista. “Um sistema de taxaço progressivo, justo e eficiente deveria ser parte importante de uma sociedade dinâmica e justa [...]” (Stiglitz, 2020, p. 227).

Seminal, nesse sentido, é o estudo de Thomas Piketty (2014) em *O Capital do Século XXI*. O autor, ao analisar a concentração de renda de vários países, constata que aquelas decorrentes da propriedade do capital são sempre mais desiguais que aquelas decorrentes do trabalho. Em razão dessa constatação, é que o autor vai defender a ideia de progressividade:

Se levarmos em conta o total das arrecadações, constataremos que o estado fiscal moderno muitas vezes está próximo de ser proporcional à renda, sobretudo nos países em que sua massa de arrecadação é grande. Não há nada de surpreendente nisso: é impossível arrecadar a metade da renda nacional e financiar direitos sociais ambiciosos sem demandar uma contribuição substancial do conjunto da população. Além disso, a lógica dos direitos universais que rege o desenvolvimento do Estado fiscal e social moderno combina muito bem com a ideia de uma arrecadação proporcional ou ligeiramente progressiva (Piketty, 2014, p. 482).

O contexto brasileiro, apesar de não ter sido incluído na pesquisa de Piketty (2014), não é diferente e confirma as conclusões do economista francês relativas à desigualdade de renda e de sua concentração naquelas decorrentes do capital. Nesse sentido, Medeiros (2023, p. 92), analisando o contexto nacional, conclui que “os rendimentos associados ao capital têm, em geral, uma concentração cerca de duas vezes maior que a observada nos rendimentos associados ao trabalho”. Ainda, segundo Medeiros (2023, p. 91-92),

A concentração dentro dos ricos se repete em outras fontes de renda. Três quartos das heranças, doações e meações são recebidos pelo 1% mais rico. Também três quartos de todos os rendimentos de aplicações financeiras e renda variável são apropriados pelo 1% mais rico da população. Ainda mais concentrados são os ganhos de capital: quatro quintos desses

rendimentos são recebidos pelo 1% mais rico. Nenhum rendimento é tão concentrado quanto esses, o que sinaliza uma enorme concentração da riqueza patrimonial.

Piketty (2014, p. 483) chama de “regressividade fiscal no topo da hierarquia social” esse fenômeno de extrema desigualdade no sistema tributário, cujas consequências para a sustentabilidade do próprio sistema social alcançam o pacto social, fragilizando o Estado fiscal e social preconizados na Constituição. Forçoso reconhecer que esses diversos regimes simultâneos de tributação *secundum fortuna* (e aqui a origem da palavra reforça o aspecto hereditário da riqueza, isto é, a sorte no berço) instauram e estimulam um individualismo e o egoísmo incompatível com o financiamento da seguridade social.

Se a regressividade fiscal no topo da hierarquia social se confirmar e se amplificar no futuro, é provável que haja consequências importantes para a dinâmica da desigualdade patrimonial e para o possível retorno de uma enorme concentração do capital. Além disso, é bastante óbvio que essa separação fiscal dos mais ricos talvez seja muito prejudicial para o consentimento fiscal em geral. O relativo consenso em trono do Estado fiscal e social, já frágil pelo baixo crescimento, encontra-se enfraquecido, sobretudo nas classes médias, que naturalmente têm dificuldades em aceitar pagar mais do que a as classes mais elevadas. Essa evolução favorece o aumento do individualismo e do egoísmo: uma vez que o sistema em seu conjunto é injusto, por que continuar a pagar pelos outros? Por isso é vital para o estado social moderno que o sistema fiscal que o mantém conserve um mínimo de progressividade ou, pelo menos, não se torne nitidamente regressivo no topo (Piketty, 2014, p. 483).

Tratam-se de manifestações do que Nabais chamou de *apartheid fiscal* no contexto de análise da sustentabilidade fiscal, da qual as teses tributárias submetidas a julgamento não podem permanecer blindadas.

Uma situação que acaba por onerar drasticamente outros contribuintes, porque lhes impõe, para além do pagamento dos impostos que lhes cabem, uma carga fiscal maior resultante do montante dos impostos que os favorecidos fiscais não suportam e dos impostos que os fugitivos fiscais, em virtude da capacidade de planeamento fiscal ou mesmo evasão fiscal eficaz, não satisfazem (Nabais, 2011, p. 37).

Nessa linha, a relação inexorável entre tributação progressiva e capacidade do Estado de promoção dos direitos desloca a compreensão

dos impostos para além da relação de poder do Estado e de sacrifício para os cidadãos, alcançando a ideia de cidadania fiscal. O termo, na concepção de Nabais (2005, p. 57) “significa que o estado fiscal implica uma cidadania de liberdade cujo preço reside em sermos todos destinatários do dever fundamental de pagar impostos”. Trata-se aqui de um dever fundamental, como categoria jurídica constitucional própria, “que integra o domínio da matéria dos direitos fundamentais, na medida que este domínio ou esta matéria polariza todo o estatuto (ativo e passivo, os direitos os deveres) do indivíduo”, como defende Nabais (2005, p. 14).

Reforça esse pensamento o desmistificador estudo de Stephen Holmes e R. Sunstein (2019, p. 96) em relação ao custo dos direitos:

Nossas liberdades em relação às intromissões do Estado não são menos dependentes do orçamento nacional que nosso direito à assistência do Estado. Ambas as liberdades precisam ser interpretadas. Ambas são implementadas por autoridades públicas que, recorrendo ao tesouro público, dispõem de amplo poder discricionário para interpretá-las e protegê-las.

Essa dimensão político-ideológica sobre a tributação de forma solidária, para garantia do funcionamento do Estado e de efetivação de direitos sociais, é resgatada como fundamento do voto do Ministro Gilmar Ferreira Mendes no RE n. 574.706 (Brasil, 2017). O Ministro filia-se ao pensamento de Casalta Nabais para destacar a ideia de dever fundamental de pagar impostos, criticando “o radicalismo das reivindicações de algumas organizações de contribuintes ou a postura teórica de alguns jusfiscalistas mais inebriados pelo liberalismo econômico”.<sup>9</sup>

A tentativa de reduzir a carga dos impostos por meio de *engenharias jurídicas* sofisticadas e preciosismos técnicos é inócua, justamente porque mantidos os custos com que o Estado deve arcar para a seguridade social. De alguma maneira, esses compromissos devem ser satisfeitos.<sup>10</sup>

É interessante observar como os valores que informaram o voto seminal de matriz consequencialista do Ministro Gilmar Mendes, na defesa do equilíbrio da balança, questionando, inclusive, as engenharias jurídicas de redução de impostos, com referência à doutrina tributária em defesa do Estado fiscal sustentável, foram censurados no julgamento do ARE 1.532.603/PR sobre a *pejotização*, no qual, o mesmo Ministro, em defesa da

9 NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 186-187. Apud Voto do Ministro Gilmar Ferreira Mendes no julgamento do RE n. 574.706/PR.

10 Voto do Ministro Gilmar Ferreira Mendes no RE n. 574.706/PR.

“liberdade de organização produtiva”, parece disposto a isolar o julgamento dos previsíveis impactos na balança previdenciária. Afinal, é inegável que a pejetização também pode transvestir-se em *engenharia jurídica de redução de impostos*, camuflando a relação empregatícia em contratos com pessoas jurídicas artificiais. A manobra, legalizada sem ressalvas e por categorias elitizadas, pode reforçar o *apartheid fiscal*, mencionado por Nabais (2011), por meio de contratos de trabalho diferenciados para determinadas categorias profissionais que, justamente pelas altas remunerações, mais poderiam contribuir com a seguridade do que os cativos do Fisco.

Insustentável pela receita perdida que origina e, conseqüentemente, pelo *apartheid fiscal* que a mesma provoca, desonerando os favorecidos e fugitivos fiscais e sobrecarregando os demais contribuintes que, não podendo obter leis fiscais de favor ou “fugir” aos impostos, se tornam verdadeiros “reféns” ou “cativos” do Fisco por impostos alheios (Nabais, 2011, p. 38).

No entanto, o custo da produção foi um argumento sempre utilizado pelo liberalismo clássico, mas que adquire, na versão neoliberal, uma dimensão moral ainda mais radical.

Uma das constantes do discurso neoliberal é a crítica da “dependência à assistência” gerada pela cobertura generosa dos riscos concedidos pelos sistemas de assistência social. Os reformistas neoliberais não só se serviram do argumento e do custo, como também alegaram a superioridade moral das soluções dadas ou inspiradas pelo mercado (Dardot; Laval, p. 211).

Pesa, portanto, sobre essa função equilibrista, uma intensa disputa moral. De um lado, a necessidade de financiamento dos direitos sociais, por meio de uma tributação progressiva, solidária; do outro, o discurso neoliberal que monopoliza, para si, o custo do Estado, denunciando o peso da carga tributária na cadeia produtiva, suportado por outrem.

O pensamento que instaura uma racionalidade solidária por meio da tributação progressiva como política distributiva, sem mesmo se indispor com o regime capitalista e, sim, como medida de sua própria sustentabilidade, não pode ser desdenhado nas propostas de equacionamento do déficit previdenciário. Reside nesse pensamento a justificativa para resgatar o fundamento solidário que as recentes reformas da previdência parecem dispostas a invisibilizar. Realizadas predominantemente pela racionalidade neoliberal, as sucessivas reformas previdenciárias, destacam Siqueira e Siqueira (2023, p. 203), buscaram mitigar o déficit da balança pela introdução intensa

“do equilíbrio atuarial e do binômio beneficiário/pagador [...] o que obnubila o caráter solidário da tributação e da atuação pública”. Segundo os autores,

Sob essa perspectiva de redução da máquina estatal, de simplificação da regulamentação e do afrouxamento da intervenção pública, se passou a demandar a redução do caráter de solidariedade na previdência pela crescente consideração à responsabilidade pessoal, o que se fez pela introdução do binômio beneficiário/pagador à previdência: uma vez que o beneficiário da previdência é um indivíduo identificável, se lhe deveria responsabilizar, prioritariamente, pelo seu custeio, assim como o empregador, que se utiliza da força laboral do trabalhador para gerar e acumular riqueza própria; mas não toda a sociedade (Siqueira; Siqueira, 2023, p. 203).

Trata-se, portanto, de uma disputa moral, cujo valor a ser censurado pode oscilar conforme o caso. Esse é mais um sintoma do funambulismo. O entendimento cambaleia conforme o caso.

Até aqui já se falou muito de sintomas que decorrem desse processo, que desloca o equilíbrio da balança previdenciária e a preservação da sustentabilidade da seguridade social para o STF, mas de que *mal* eles são indicativos?

#### **4. O MAL DE ARCONTE**

Se a utilização febril da modulação dos efeitos da decisão pode ser compreendida como outro sintoma do equilíbrio da balança previdenciária na jurisdição constitucional, ela é igualmente parte de um fenômeno maior, pelo qual a jurisdição constitucional se hipertrofia e as cortes constitucionais tornam-se uma espécie de censor moral, atuando, como superego da sociedade, no vácuo de um amplo debate democrático e das soluções políticas. “Nas demandas sociais por uma justiça pronta a expandir-se, encerra-se o círculo da delegação do superego” (Maus, 2010, p. 24).

Com efeito, o art. 27 da Lei n. 9.868/99, que disciplina a modulação dos efeitos das decisões no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, prevê como fundamentos para o manejo dos efeitos da decisão no tempo “razões de segurança jurídica e excepcional interesse social”. São conceitos abertos e indeterminados, mas antes “pontos de acesso de representações morais do juiz nem sempre racionais”, identifica Maus (2010, p. 23).

Debruçando-se sobre o fenômeno da expansão da jurisdição constitucional do Tribunal Constitucional Alemão, análoga à experiência nacional, que avança sobre as fronteiras da política e transforma as Cortes em censores morais da sociedade, Maus vai identificar essa sobreposição do Judiciário aos outros poderes.

A ascensão do Judiciário à posição de última instância da consciência social é acompanhada em todos os ramos jurisdicionais por um método de aplicação do direito que não apenas corrige as representações de Montesquieu quanto a seus elementos ilusórios, mas também as transforma em seu exato inverso (Maus, 2010, p. 28).

O exercício do equilíbrio da balança pelo STF ocorre justamente sobre essa linha que separa o Judiciário da política e que cambaleia, de um lado e de outro, na ausência de uma reforma previdenciária definitiva. Ou seja, as clássicas repartições montesquianas do poder tornaram-se obsoletas e já não dão conta dessa jurisdição constitucional que, balançando sobre essa linha, opera a “administração contenciosa da moral” (Maus, 2010, p. 40), em um campo cujo acesso era próprio da política. A adequação das normas à Constituição é operada a partir de valores sociais. “A desapropriação, por parte do Tribunal Supremo, dos processos de decisão dos interesses sociais e de formação da vontade política, bem como dos discursos morais é alcançada por meio de uma transformação fundamental do conceito de Constituição”. (Maus, 2010, p. 26).

Na medida em que os casos concretos que impactam a balança previdenciária chegam ao Supremo Tribunal e adquirem força normativa geral, ele vai tornando-se senhor dessa reforma bloqueada, operada, a partir desse lugar *arcontico*, “por uma atividade quase religiosa da justiça” (Maus, 2010, p. 26). Nesse sentido, conclui Maus valendo-se de mais um conceito freudiano (2010, p. 26-27): “o superego da jurisdição constitucional vai assumindo cada vez mais traços que correspondem ao desenvolvimento natural da consciência: ele está se tornando um portador da tradição, no sentido que Freud dá ao termo”.

A gramática freudiana – ego, id, superego e portador da tradição – que Maus se utiliza para análise do papel que os Tribunais adquirem na jurisdição constitucional sacralizada, em que a Constituição é sequestrada “como um texto fundamental, a partir do qual ‘escribas’ deduzem, como da Bíblia ou do Corão, os valores e comportamentos corretos” (Maus, 2010, p. 26), encontra o pensamento de Jacques Derrida (2001) em seu livro *Mal de arquivo: uma impressão freudiana*, onde o autor explora a relação entre arquivo, memória, psicanálise e a *pulsão de morte*. O arquivo, sob o olhar freudiano de Derrida, é um lugar não só de preservação do passado, mas de penhor de futuro, no qual se manifestam obsessões e pulsões.

Mas qual a relação com a jurisdição constitucional? Examinando a raiz da palavra arquivo, Derrida (2001, p. 12) expõe essa íntima relação entre poder e arquivo para resgatar o sentido original do termo *arconte*:

“arquivo” remete ao arkê no sentido nomológico, ao arkhe do comando. Como o archivum ou o archium latino [...] o sentido de “arquivo”, seu

único sentido, vem para ele do arkheion grego: inicialmente uma casa, um domicílio, um endereço, a residência dos magistrados superiores, os arcontes, aqueles que comandavam.

Aos arcontes, diz Derrida (2001, p. 13), cabiam “o direito e a competência hermenêuticos. Tinham o poder de interpretar os arquivos”. O STF, como um *portador da tradição*, acaba assumindo esse papel no exercício de sua jurisdição constitucional, por meio da qual pretende forjar um sistema funcionalmente coerente. A missão só é possível pela censura de uma parte dos interesses heterogêneos que pretende sincronizar. A função *arcontica* requer o exercício do poder de consignação, que “tende a coordenar um único corpus em um sistema ou uma sincronia na qual todos os elementos articulam a unidade de uma configuração ideal”. (Derrida, 2002, p. 14). Esses elementos “remetem todas a esta topo-nomologia, a esta discussão arcôntica de domiciliação, a esta função árquica, na verdade patriarca, sem a qual nenhum arquivo viria à cena nem aparecia como tal” (Derrida, 2001, p. 13).

O resgate do termo *arconte* pelo filósofo argelino, como tradução de um poder hermenêutico absoluto condiz com a sua origem na Grécia Antiga<sup>11</sup> e se atualiza na crítica de Maus, dado o caráter sacro adquirido pela jurisdição constitucional e por evidenciar a relação intrínseca entre o poder, política, moral e censura. “O juiz torna-se juiz da própria lei [...] e sumo sacerdote de uma nova ‘sacralidade’ do direito suprapositivo não escrito. Nessa qualidade, está encarregado da função central da síntese da heterogeneidade social” (Maus, 2010, p. 31-32).

A identidade entre o lugar do arquivo e o lugar do arconte é, portanto, mais que etimológica. Ela abarca, além desse poder hermenêutico, a relação com o futuro, instauradora de pulsões. “É fácil perceber, e até interpretar, a necessidade de uma tal relação, se ao menos, como somos naturalmente tentados a fazer, associarmos o arquivo à repetição e à repetição do passado. Mas aqui trata-se do futuro e do arquivo como experiência irreduzível do futuro” (Derrida, 2001, p. 88). Afinal, as decisões na jurisdição constitucional assombram-se com seu impacto no tempo, não só naquilo que pretendem corrigir, olhando para as relações jurídicas pretéritas, mas principalmente naquilo que, a partir da decisão, se instaura como lei e que impacta o futuro. A inclinação consequencialista das decisões na jurisdição constitucional e a modulação dos seus efeitos no tempo é a melhor tradução desse poder de interferir na definição de um compromisso para o futuro e na construção do

11 O termo arconte traduz a confusão em um só poder de uma autoridade política e jurídica, cuja atividade hermenêutica adquire essa dimensão sacerdotal. Segundo Coulanges (2001, p. 154), “A confusão da autoridade política e do sacerdócio concentrada no mesmo personagem não foi interrompida conjuntamente com a realeza. A revolução que estabeleceu o regime republicano não superou funções cuja mistura parecia sumamente natural, sendo então a lei fundamental da sociedade humana. O magistrado que substituiu o rei foi, como este último, um sacerdote, ao mesmo tempo que um chefe político. [...] Esse arconte, durante o exercício de seu cargo, devia usar uma coroa, tal como convinha a um sacerdote”.

que é o tempo passado. Nada essencialmente diferente do lugar-arquivo. Para Derrida (2001, p. 50-51), “trata-se do futuro, a própria questão do futuro, a questão de uma reposta, de uma promessa e de uma responsabilidade para o amanhã”.

O arconte traduz uma crítica à sobreposição do STF, como censor moral da sociedade, e ao legislador, que se desonera do enfrentamento dos problemas estruturais no campo político, como a necessidade de uma ampla reforma previdenciária, tornando a Corte o endereço desse espaço onde o recalque coletivo se materializa no peso da balança. “Os parlamentos podem se desincumbir da pressão dessas concepções vindas ‘de baixo’ tão mais facilmente quanto mais tenham internalizado, eles mesmos, os critérios funcionalistas de controle de constitucionalidade pelo Judiciário” (Maus, 2010, p. 39).

Mas a condição de superego da sociedade, de censor moral dos valores que podem ser contemplados na Constituição, e de portador da tradição de um grande poder hermenêutico-moral, na qual se vê o STF equilibrando a balança em seus julgamentos, não iria deixá-lo incólume a uma espécie de *mal*.

Derrida (2002) identifica, a partir de preceitos freudianos, os sintomas de um mal que acomete quem se encontra nesse lugar de poder hermenêutico, de censura e aprovação, típico dos senhores do arquivo, ao qual denomina de *mal de arquivo*. Aqui, por analogia, parece mais adequado chamá-lo de *mal de arconte*.

A utilização recorrente e expansiva de mecanismos de modulação das decisões, o uso recorrente e flexível da ação reclamatória constitucional e as instabilidades de seus entendimentos são sintomas desse mal de arconte, que o STF acaba por ser acometido ao assumir esse lugar de consciência moral coletiva. Algo como uma pulsão de morte, para usar o termo freudiano, de que se vale Derrida na diagnose de quem se vê nesse lugar de arconte. Uma pulsão que converge para a destruição do próprio lugar, se opondo a toda principiologia do poder arcôntico, isto é, para a desconfiguração dos próprios institutos tradicionais da jurisdição constitucional e da própria Constituição. Os sintomas aparecem pela modelação febril dos efeitos das decisões, pelo aumento das reclamações constitucionais, cujas condições de admissão são flexibilizadas, e pela instabilidade das próprias decisões.

Portanto, *mal de arconte* é a expressão de um estado que acomete o STF quando, convertido em superego da sociedade, exerce seu poder de censor moral no âmbito da jurisdição constitucional que se expande desconsiderando qualquer espaço imune ao direito. Um mal comum de quem, na ausência de um debate amplo no espaço político adequado sobre o modelo de seguridade social e previdência que alcance o bem-estar social de forma sustentável, assume o equilíbrio da balança em seus julgamentos, seja sobre questões do lado dos benefícios, seja do lado da arrecadação.

Assim, um *mal* que também traduz um fardo, pesado, como é equilibrar a balança previdenciária, equilibrando-se a si mesmo.

## CONCLUSÃO

A ausência de reformas previdenciárias construídas a partir de um amplo debate público que inclua os fatores de desequilíbrio da balança previdenciária tem deslocado o tema para a jurisdição constitucional. O peso de sustentar os pratos da balança previdenciária transforma o STF em um funâmbulo sobre a corda bamba que separa a política e a atividade jurisdicional. Com uma jurisdição que se expande para fronteiras políticas, o STF converte-se em uma espécie de superego da sociedade, administrando, judicialmente, a moral coletiva que enxerga prevalecer no texto constitucional a partir de cada caso, como se fosse único portador da tradição social legítimo. A jurisdição, ampliada e elevada à última instância moral, adquire uma dimensão sacra, e seus intérpretes autorizados, um poder hermenêutico absoluto, como arcontes da Constituição. Mas esse lugar fronteiro, de onde o STF tenta equilibrar os pratos da balança previdenciária, não está imune a uma espécie de *mal*, típico de quem o habita. Trata-se de um estado que se volta contra as próprias estruturas *arcônicas* da jurisdição constitucional, cujos sintomas precisam ser compreendidos, o *mal de arconte*.

Um dos primeiros sintomas, portanto, dessa delegação, é instabilidade dos seus entendimentos, cada vez mais sujeitos a alterações no âmbito de uma jurisdição que, paradoxalmente, atua para estabilizar entendimentos.

Novas relações de trabalho, novos modelos de contratação, o problema do subemprego, da *uberização* e do trabalho precarizado de uma forma geral, ainda carentes de uma legislação que os regule e os integre ao sistema de seguridade social, são levados ao STF por meio de um processo, sintomático, de expansão de sua jurisdição constitucional. Muitos casos chegam por meio de reclamações constitucionais cuja admissibilidade é flexibilizada, viabilizando o acesso do Tribunal aos casos. O contorno da lide definido pela lógica jurisdicional tende a reduzir a complexidade dos temas e pode comprometer ainda mais o equilíbrio da balança, isolando o debate das questões tributárias.

Por outro lado, o peso desse equilíbrio, especialmente pelo lado do financiamento, dramatiza disputas tributárias de impacto bilionário para a seguridade social travadas no STF. A instabilidade dos entendimentos atua contra a lógica consensual, funcionando como uma injeção à judicialização. No campo tributário, é sintomático desse processo a banalização do mecanismo de modulação dos efeitos da decisão.

O STF assume, portanto, o papel de fiel da balança, não só quando avança sobre a disciplina de novas formas de relação de trabalho, mas

principalmente quando julga questões tributárias. Na ausência de uma discussão política mais ampla e democrática sobre os modelos de regime previdenciário, o STF não pode compartimentalizar os julgamentos, separando aspectos que afetam, de um lado ou de outro, a balança previdenciária.

E se a ausência do enfrentamento do déficit previdenciário na esfera política adequada transforma o Judiciário no superego da sociedade, na forma descrita por Maus, resta saber qual valor prevalecerá e qual será censurado nesse equilíbrio dos pratos da balança previdenciária pelo STF sobre a corda bamba que separa a política e o judiciário: o *id* neoliberal ou o *ego* solidário.

## REFERÊNCIAS

ACCA, Tiago. *Direitos sociais*. Conceito e aplicabilidade. São Paulo: Almedina, 2019, versão kindle.

ANAMATRA/USP. *Nota técnica N.º 3/2023*. Análise dos recentes julgados do STF acerca da competência da Justiça do Trabalho no Brasil. 2023. Disponível em [https://www.anamatra.org.br/images/DOCUMENTOS/2023/Pesquisa\\_Anamatra\\_USP\\_1.pdf](https://www.anamatra.org.br/images/DOCUMENTOS/2023/Pesquisa_Anamatra_USP_1.pdf). Acesso em: 25 maio 2025.

ARAUJO NETO, Raul Lopes de. Previdência Social: A balança previdenciária diante da precarização das relações de trabalho e do aumento da expectativa de sobrevida. *Brasil em números*, IBGE, v. 31, 2023. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2/bn\\_2023\\_v31.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2/bn_2023_v31.pdf). Acesso em: 5 jun. 2025.

ARAUJO NETO, Raul Lopes de. *Fundamentos do sistema de seguridade social*. Teresina: EDUFPI, 2023a, versão *kindle*.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco*. Rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Retratos das desigualdades de gênero e raça. *Desemprego, informalidade, subutilização e inatividade*. [S.l.]: Ipea, 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/retrato/indicadores/mercado-de-trabalho/desemprego-informalidade-subutilizacao-e-inatividade/apresentacao>. Acesso em: 18 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2110*, Rel. Nunes Marques, Tribunal Pleno, julgado em 21-03-2024, DJe-s/n, public. 24-05-2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777166111>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 2111-ED*, DJe-s/n Public. 16-10-2024 Julg-30-09-2024. UF-DF. Rel. Min. Nunes Marques Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=781112441>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 574706*, Rel. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 15-03-2017, DJe-223, divulg. 29-09-2017, publicação 02-10-2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13709550>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal *ARE 1532603/RG*, Rel. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 11-04-2025, dje-130, publicação 24-04-2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=786279307>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 574706 ED*, Rel. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 13-05-2021, dje-160, public. 12-08-2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756736801>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Rcl 64608 AgR*, Min. Alexandre de Moraes dje-s/n, public. 23-05-2024 julg-20-05-2024, UF-DF Turma-01, Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768601165>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Rcl 65484-AgR*, dje-s public. 04-06-2024, julg-27-05-2024 UF-DF Turma-01 Min. Alexandre De Moraes Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777360380>. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 659412*, Relator: Marco Aurélio, Relator p/ acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, em 11-04-2024, DJe-s/n, public. 14-06-2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777635658>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 599658*, Relator: Luiz Fux, Relator p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, em 11-04-2024, dje-s/n, public. 14-06-2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=777635658>. Acesso em: 22 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 1072485-ED*, Rel. Marco Aurélio, Rel. p/ acórdão: Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, em 12-06-2024, dje-s/n, public.

19-09-2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753989593>. Acesso em: 22 jun. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 722528, Rel. Dias Toffoli, Relator p/acórdão: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, dje-s/n divulg. 21-03-2025, public. 24-03-2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=785274726>. Acesso em: 22 jun. 2025.

COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga*: Estudos sobre o Culto, o Direito e as Instituições da Grécia e de Roma. Trad. Edson Bini. 3. ed. São Paulo: Edipro, 2001.

DARDOT, Pierre; LAVAL, CHRISTIAN. *A nova razão do mundo*: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Trad. Mariana Echalar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DERRIDA, Jacques. *Mal de arquivo*: uma impressão freudiana. Trad. Claudia de Moraes Rego. Rio de Janeiro: Relume dumará, 2001.

FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva*. Trad. Álvaro de Vita. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MAUS, Ingeborg. *O Judiciário como superego da sociedade*. Trad. Geraldo de Carvalho e Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2010.

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

NABAIS, José Casalta. *Por um Estado Fiscal Suportável*. Estudos de Direito Fiscal. Almedina: Coimbra, 2005.

NABAIS, José Casalta. Da Sustentabilidade do Estado Fiscal. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da (coords.) *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*. Coimbra: Almedina, 2011, p. 11-59.

NERY, Pedro. F. *A Saída Nórdica*: o sistema de contas virtuais coo alternativa aos regimes de previdência de repartição e de capitalização. Brasília: Núcleo de Estudos e PesquisaS/CONLE/SENADO, junho/2018 (Texto para Discussão nº 249). Disponível em [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 23 de junho de 2025.

OFF, Claus. *Capitalismo desorganizado*. Trad. Wanda Caldeira Brant. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PIKETTY, Thomas. *O Capital no século XXI*. Trad Monica Baumgarten de Bolle. I ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SIQUEIRA, M. S.; SIQUEIRA, N. S. Redistribuição de riqueza, tributação e previdência na era digital. In: STRAPAZZON, Carlos Luiz (org). *Estado social digital: teorias, críticas e casos reais sobre direitos e serviços sociais*. Joaçaba: Editora Unoesc, 2023, p. 197-218.

STEPHEN, Holmes; SUNSTEIN. Cass R. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. Trad. Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins fontes, 2019.

STIGLITZ, Joseph E. *Povo, poder e lucro*. Capitalismo progressista para uma era de descontentamento. Trad. Alessandra Bonrruquer. Rio de Janeiro: Record, 2020.