CENTRO UNIVERSITÁRIO DE LAVRAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARTA SILVA NASCIMENTO BURGARELLI

A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 103/2019 E O FENÔMENO DA DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO: O RETROCESSO EM MATÉRIA DE DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À SEGURIDADE SOCIAL

LAVRAS – MG
2024

MARTA SILVA NASCIMENTO BURGARELLI

A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 103/2019 E O FENÔMENO DA DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO: O RETROCESSO EM MATÉRIA DE DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À SEGURIDADE SOCIAL

Monografia apresentada ao Centro Universitário de Lavras como parte das exigências do curso de graduação em Direito.

Orientador: Prof. Pós-Dr. Denilson Victor Machado Teixeira

LAVRAS – MG

2024

Ficha Catalográfica preparada pelo Setor de Processamento
Técnico da Biblioteca Central do UNILAVRAS

Burgarelli, Marta Silva Nascimento.
B954e A emenda constitucional n. 103/2019 e o fenômeno da desconstitucionalização: o retrocesso em matéria de direito humano fundamental à seguridade social/ Marta Silva Nascimento Burgarelli. – Lavras: Unilavras,2024.

69f.:il.

Monografia (Graduação em Direito) – Unilavras, Lavras, 2024.

Orientador: Prof.ª Denilson Victor Machado Teixeira.

1. Direito previdenciário. 2. Retrocesso social. 3. Desconstitucionalização. 4. Previdência socia. 5. Reforma da Previdência. I. Teixeira, Denilson Victor Machado (Orient.). II. Título.

MARTA SILVA NASCIMENTO BURGARELLI

A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 103/2019 E O FENÔMENO DA DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO: O RETROCESSO EM MATÉRIA DE DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL À SEGURIDADE SOCIAL

Monografia apresentada ao Centro Universitário de Lavras como parte das exigências do curso de graduação em Direito.

APROVADO EM: 23/05/2024

ORIENTADOR

Prof. Pós-Dr. Denilson Victor Machado Teixeira / UNILAVRAS

MEMBRO DA BANCA

Profa. M.e Walkiria Oliveira Freitas / UNILAVRAS

LAVRAS- MG

2024

DEDICATÓRIA

Aos meus pais Marcelo e Heleusa.

Ao meu marido Guilherme.

Aos meus irmãos João Marcelo e Mateus.

A minha sogra Rosani.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pelo esplendor da vida, por ter me fortalecido ao ponto de superar as dificuldades, por toda saúde que me deu e sabedoria para alcançar mais um objetivo tão importante de minha vida.

A minha mãe, Heleusa Aparecida Silva Nascimento por todo cuidado e zelo na minha vida. Ao meu pai, Marcelo do Nascimento que é um exemplo de vida e por todo o apoio aos estudos, o que me fez chegar até aqui. Ao meu marido Guilherme Burgarelli Campos, por todo amor, carinho, paciência e por compartilhar tantos conhecimentos. Aos meus irmão João Marcelo e Mateus por fazer parte da minha vida. A minha sogra Rosani Burgarelli, por sempre me dar sábios conselhos e acalmar meu coração quando mais precisava.

Aos Advogados brasileiros que lutaram e lutam arduamente pela boa aplicação das leis, ainda que, incansavelmente, na defesa das garantias fundamentais.

Agradeço imensamente, ao meu ilustre orientador, Prof. Pós-Dr. Denilson Victor Machado Teixeira pelas correções e ensinamentos de inestimável valor intelectual, que foram essenciais para o desenvolvimento do meu trabalho de conclusão de curso.

Agradeço ao Dr. Victor Maia, especialista em direito previdenciário, um grande mentor e amigo.

Agradeço à Dra. Andréa Tomaz Fernandes pela sua amizade, profissionalismo exemplar e generosidade ao compartilhar seus conhecimentos na área previdenciária que foram essenciais para mim.

Agradeço a equipe Unilavras, quais sejam, funcionários, e professores nas pessoas dos Prof.(a) (s) Adriane, Adrielly, Aline, Danielle, Esthefáno, Guilherme, Heron, Luciana, Mariane, Paulo Emílio, Robson, Sérgio, Walkiria, pelo excelente trabalho desempenhado durante minha caminhada nesta instituição, haja vista que na

ausência de vocês, eu não teria alcançado este objetivo e também não teria adquirido tanto conhecimento.

Aos meus colegas de sala pela convivência diária, especialmente ao Jean, pela lealdade e amizade.

E, por fim, a todos que contribuíram de alguma forma, seja ela direta ou indireta na minha jornada. A influência de todos vocês foram igualmente valiosas e fundamentais para a finalização deste curso.

LISTA DE SIGLAS

CAPS	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CLPS	Consolidação das Leis de Previdência Social
IAPFESP	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Servidores Públicos
IAPM	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos
IAPS	Institutos de Aposentadorias e Pensões
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPASE	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
ISSB	Instituto de Serviços Sociais do Brasil
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
RPGS	Regime Geral de Previdência Social (RGPS)
SASSE	Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
STF	Supremo Tribunal Federal

RESUMO

Introdução: Apresenta um estudo sobre Emenda Constitucional e seus efeitos causado em relação ao direito humano fundamental**. Objetivo:** analisar os impactos da Reforma da Previdência na concretização do direito humano fundamental à seguridade social, também identificar possíveis ameaças à proteção social dos cidadãos. **Metodologia:** A metodologia empregada na pesquisa fora a explicativa, bem como, corroborada pela pesquisa bibliográfica (publicações) e documental (jurídicos), além das fontes de pesquisas formais (leis lato sensu, jurisprudências e doutrinas) e materiais (fatos e valores da sociedade). **Resultado:** Foi apresentado explicação das alterações das regras e cálculos previdenciários para adquirir os benefícios previdenciários, foram apresentados argumentos demonstrando a inconstitucionalidade e o retrocesso da Reforma da Previdência no que tange ao direito humano fundamental. **Conclusão:** Diante das alterações promovidas pela EC 103/2019, evidencia-se um retrocesso em matéria de direito humano fundamental à seguridade social. As mudanças resultaram na redução da proteção social e dos direitos dos segurados, comprometendo sua dignidade e bem-estar.

Palavras-chave: Direito previdenciário; Retrocesso social; Desconstitucionalização; Previdência social; Reforma da Previdência.

ABSTRACT

Introduction: Presents a study on Constitutional Amendment and its effects caused in relation to the fundamental human right. **Objective**: to analyze the impacts of the Pension Reform on the realization of the fundamental human right to social security, as well as to identify possible threats to the social protection of citizens. **Methodology**: The methodology employed in the research was explanatory, as well as corroborated by bibliographical (publications) and documentary (legal) research, in addition to formal research sources (broad sense laws, jurisprudence, and doctrines) and materials (society's facts and values). **Result**: An explanation of the changes in the rules and calculations of social security benefits was presented, along with arguments demonstrating the unconstitutionality and regression of the Pension Reform regarding the fundamental human right. **Conclusion:** In view of the changes promoted by EC 103/2019, a setback in the fundamental human right to social security is evident. The changes resulted in a reduction in social protection and the rights of beneficiaries, compromising their dignity and well-being.

Keywords: Social security law; Social regression; Deconstitutionalization; Social security; Pension Reform.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 11
2 REVISÃO DA LITERATURA 13
2.1 DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS 13
2.1.1 Direitos humanos e direitos fundamentais 13
2.2 A CONSTITUIÇÃO COMO FATOR DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS 18
2.3 DIREITO DA SEGURIDADE SOCIAL 21
2.4 DA ACEPÇÃO DO CONCEITO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO MUNDO E NO BRASIL 22
2.4.1 Evolução Histórica do Direito Previdenciário no mundo 22
2.4.2 Evolução Histórica do Direito Previdenciário no Brasil 25
2.5 REFORMA DA PREVIDÊNCIA 33
2.5.1 Da justificativa pública à Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 06/2019 33
2.5.2 Emenda constitucional n° 103/2019 – "Nova Previdência" 37
2.6 DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS ÀS MEDIDAS RESTRITIVAS AO DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL 45
2.6.1 Âmbito de proteção e limites do direito fundamental à Previdência Social. 45
2.7 FENÔMENO DA DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO 49
2.8 PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL 52
3 CONSIDERAÇÕES GERAIS 60
4 CONCLUSÃO 63
REFERÊNCIAS 65

1 INTRODUÇÃO

Depois de longos anos de debates e várias versões de propostas de Emendas Constitucionais, foi finalmente aprovada uma nova Reforma da Previdência. A Emenda Constitucional 103/2019 passou por um processo extenso de negociação no Congresso Nacional e resultou em uma versão mais enxuta do que a proposta inicial. Apesar disso, ela traz alterações significativas tanto para o Regime Geral quanto para o Regime Próprio de Previdência Social da União. É importante observar que a EC 103/2019 não afeta os servidores estaduais, do Distrito Federal e os municipais, assim como os militares das Forças Armadas, em outras palavras, exceto para os servidores da União, ainda será viável obter a aposentadoria, para esses servidores, seguindo as regras de transição que foram revogadas pela PEC 103/2019, até que seja publicada a lei de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo correspondente de cada ente.

As alterações abrangem a maioria dos benefícios concedidos pelos dois modelos de regimes - o RGPS e o RPPS-, impactando os requisitos e os valores a serem recebidos. Essas mudanças refletem o interesse em reduzir despesas ao qual foram implementadas em resposta a esse objetivo.

Ao longo de décadas, tem-se discutido a crise na seguridade social no Brasil. É inegável que o sistema brasileiro enfrenta desafios financeiros cada vez maiores, conforme indicado por dados oficiais. No entanto, é necessário admitir que a má gestão dos recursos desempenha um papel significativo na intensificação dessa crise, especialmente quando acompanhada por uma série de isenções de contribuições sem um aumento correspondente no emprego.

Apesar de ser apresentada como uma medida vital para assegurar a sustentabilidade das finanças públicas e para fomentar a estabilidade fiscal, a Reforma Previdenciária suscita preocupações em relação ao direito humano fundamental à seguridade social.

Desde a introdução da PEC 06/2019, houve uma alteração de perspectiva em relação aos propósitos e fundamentos do sistema previdenciário brasileiro, com uma ênfase crescente na importância da responsabilidade individual em contraposição ao princípio da solidariedade. Cogitou-se, inclusive, sobre a possibilidade de modificar a estrutura de distribuição do nosso sistema, em transformá-la em um sistema de capitalização.

Ademais, a seguridade social é consagrada como direito fundamental no ordenamento jurídico pátrio, através dos art. 194 a 204 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no qual, engloba um conjunto de políticas públicas voltadas para a proteção social dos cidadãos, abrangendo áreas como previdência, assistência social e saúde. No entanto, a EC nº 103/2019 promoveu mudanças significativas nesse sistema, alterando requisitos para acesso aos benefícios e a regras de cálculo de aposentadorias.

Neste contexto, surge a relevante questão: quais são os perigos decorrentes da desconstitucionalização da seguridade social promovida pela Emenda Constitucional nº 103/2019? Houve um retrocesso a partir da aprovação da E.C 103/2019?

Neste trabalho, busca-se analisar os impactos da Reforma da Previdência na concretização do direito humano fundamental à seguridade social, também identificar possíveis ameaças à proteção social dos cidadãos, consequentemente propor reflexões sobre alternativas para mitigar esses efeitos negativos.

Diante dessas considerações, torna-se evidente a necessidade de uma análise profunda dos impactos da Reforma Previdenciária. A garantia do acesso universal e equitativo aos benefícios previdenciários, assistenciais e de saúde é essencial para a promoção da justiça social e para a construção de uma sociedade mais inclusiva e solidária. Nesse sentido, é fundamental identificar os desafios e as potenciais ameaças à efetivação desse direito, visando contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas que assegurem a proteção social de todos os cidadãos brasileiros.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS

Os Direitos Humanos Fundamentais são aqueles considerados essenciais à condição humana, existindo independentemente das leis escritas. Eles surgem em resposta a injustiças ou violações dos valores básicos da humanidade.

Estes direitos ultrapassam fronteiras legais, sendo baseados em princípios universais aplicáveis a todas as pessoas, em todos os lugares e em todos os tempos. Além de proteger indivíduos, buscam também o bem-estar da sociedade como um todo, como evidenciado pela inclusão da proteção ambiental na Constituição Federal de 1988.

Dito isso, é importante distinguir "Direitos Humanos" e "Direitos Fundamentais". Pois, quando os Direitos Humanos são incluídos na Constituição de um país, eles se tornam Direitos Fundamentais, selecionados para proteção constitucional. Assim, os Direitos Fundamentais derivam do reconhecimento prévio dos Direitos Humanos.

2.1.1 Direitos humanos e direitos fundamentais

Segundo Santos (2004), os direitos humanos referem-se aos valores ou direitos inerentes e inalienáveis da pessoa humana, simplesmente pelo fato de ter nascido com essa qualidade jurídica. Nesse sentido, os direitos humanos são direitos permanentes, inalienáveis e imprescritíveis que estão intrinsecamente ligados à própria essência da pessoa humana, pela sua mera existência no âmbito jurídico.

Reforçando o conceito, Gouveia (2019), aduz que os direitos humanos estão vinculados à condição humana. Eles representam demandas essenciais cujo cumprimento é fundamental para que um indivíduo seja reconhecido como humano perante a lei.

Na abordagem desse assunto, Herkenhoff reforça com suas palavras:

> Por direitos humanos ou direitos do homem são, modernamente, entendidos aqueles direitos fundamentais que o homem possui pelo fato de ser homem, por sua própria natureza humana, pela dignidade que a ela é inerente. São direitos que não resultam de uma concessão da sociedade política. Pelo contrário, são direitos que a sociedade política tem o dever de consagrar e de garantir (HERKENHOFF, 1994, p. 30).

Na perspectiva do ilustríssimo Ministro Alexandre de Moraes, os direitos humanos fundamentais:

> colocam-se como uma das previsões absolutamente necessárias a todas as Constituições, no sentido de consagrar o respeito à dignidade humana, garantir a limitação de poder e visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana (MORAES, 2011, p. 2).

Além disso, reforça o Ministro:

> A previsão dos direitos humanos fundamentais direciona-se basicamente para a proteção à dignidade humana em seu sentido mais amplo, de valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos (MORAES, 2011, p. 229).

Em suma, conclui-se que os direitos humanos fundamentais representam “o conjunto institucionalizado de direitos e de garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito à sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal, e o estabelecimento de condições mínimas de vida e de desenvolvimento da personalidade humana" (MORAES, 2011, p. 20).

Em outras palavras o Ministro dita:

> O importante é realçar que os direitos humanos fundamentais relacionam-se diretamente com a garantia de não ingerência do Estado na esfera individual e a consagração da dignidade humana, tendo um universal reconhecimento por parte da maioria dos Estados, seja em nível constitucional, infraconstitucional, seja em nível de direito consuetudinário ou mesmo por tratados e por convenções internacionais (MORAES, 2011, p. 21).

Assim, "os direitos fundamentais repousam sobre o valor básico do reconhecimento da dignidade da pessoa humana. Sem este reconhecimento, inviabiliza-se a própria noção de direitos fundamentais" (ROMITA, 2014, p. 53).

Dito isso, o principal objetivo dos direitos humanos é assegurar uma proteção eficaz à dignidade de cada indivíduo, incluindo valores como o direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, dentre outros. Essa proteção se estende além do apoio individual, abrangendo toda a sociedade (FRANZOI, 2003).

Sobre o tema, Beltramelli Neto (2014) relata que qualquer conceito ou definição de direitos humanos não se pode esquecer da noção de dignidade da pessoa humana, seja sob o prisma teleológico, por possuir um objetivo a ser atingido; seja sob o prisma hermenêutico, por ensejar a utilização de um critério de interpretação e de aplicação conforme as normas incidentes; seja ainda sob o prisma axiológico, que consiste no

domínio dos valores que direcionam as normas enunciadas e a sua aplicação. (BELTRAMELLI NETO, 2014).

Assim, de acordo com Medeiros (2008), no qual afirma que o princípio da dignidade da pessoa humana é uma bússola e que desempenha um papel fundamental no sistema jurídico brasileiro. Ele destaca que esse princípio é a referência central, a orientação que guia todo o processo de avaliação de valores dentro da interpretação e aplicação das leis. Por essa razão, afirmar que uma interpretação que negligencia esses princípios é ir contra os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Desse modo, o alicerce dos direitos humanos fundamentais, seja no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, seja no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, reforça a importância de respeitar a dignidade da pessoa humana.

A esse respeito, leciona Romita (2014):

> Os direitos fundamentais constituem manifestações da dignidade da pessoa. Quando algum dos direitos fundamentais, qualquer que seja a família a que pertença, for violado, é a dignidade da pessoa que sofre a ofensa. Os direitos fundamentais asseguram as condições da dignidade e, não obstante a violação da norma, apesar da agressão, a dignidade estará preservada, porque ela é um valor intangível. A dignidade não se esgota nos direitos fundamentais, entretanto, só terá sua dignidade respeitada o indivíduo cujos direitos fundamentais forem observados e realizados (ROMITA, 2014, p. 183).

Da mesma forma, Alexandre de Moraes observa que o princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado pela Constituição de 1988, tem uma dualidade de aspectos. Em primeiro lugar, ele garante um direito individual de proteção, tanto em relação ao Estado quanto em relação aos outros indivíduos. Em segundo lugar, ele impõe um dever fundamental de tratamento igualitário entre os próprios semelhantes (MORAES, 2011).

Segundo o Ministro:

> Este dever configura-se pela exigência do (sic) indivíduo respeitar a dignidade de seu semelhante tal qual a Constituição Federal exige que lhe respeitem a própria. A concepção dessa noção de dever fundamental resume-se a três princípios do direito romano: *honestere vivere* (viver honestamente), *alterum non laedere* (não prejudicar ninguém) e *suum cuique tribuere* (de a cada um o que lhe é devido) (MORAES, 2004, p.58).

Dessa maneira, os direitos humanos são fundamentados em princípios universais que são aplicáveis globalmente, em qualquer lugar e em qualquer período de tempo, para todas as pessoas, independentemente de mera positivação (LEITE, 2011).

Por essa razão, no Brasil, os direitos fundamentais, especialmente os consagrados na Constituição Federal de 1988 e guiados pelo princípio da dignidade da pessoa humana, tornam-se as pedras angulares do sistema jurídico. Eles representam os princípios e valores essenciais da sociedade, que devem ser defendidos e fomentados sem restrições por todos os que estão sujeitos à ordem constitucional, até mesmo durante a aplicação das demais normas desse sistema (BELTRAMELLI NETO, 2014).

Nesse sentido, Beltramelli Neto (2014) assegura que, para sustentar a proteção e a promoção dos direitos fundamentais, é preciso observar três instrumentos básicos de qualquer ordem jurídica constitucional democrática, a saber: a) o Estado Democrático de Direito, que vincula e que limita o poder estatal (histórica aspiração dos direitos humanos); b) a rigidez constitucional, que consiste no escudo contra o retrocesso jurídico em relação aos direitos já enunciados; c) o controle de constitucionalidade, que representa o mecanismo de desconstituição de atos de afronta.

Feito essa explanação sobre os direitos humanos, agora falaremos sobre os direitos fundamentais. Ao qual, há uma evidente correlação entre o desenvolvimento do constitucionalismo e a garantia dos direitos fundamentais. A alegação da supremacia da Constituição como a lei fundamental que orienta todas as demais normas é justificada quando seu propósito primordial é garantir a máxima proteção dos direitos fundamentais de todos os cidadãos em uma sociedade. No contexto brasileiro, essa preocupação é evidenciada já no Preâmbulo do texto constitucional, no qual estabelece o compromisso de garantir "o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade e a segurança" (FERNANDES, 2023, p. 249).

O conceito de "direitos fundamentais" surgiu na França do século XVIII, no contexto do movimento político e cultural que culminou na elaboração da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão em 1789 (MAGALHÃES, 2008).

Posteriormente, no século XIX, disseminou-se no pensamento jurídico alemão que culminou a expressão “*Grundrechte”*, que representava um conjunto de relações jurídicas fundamentais entre o indivíduo e o Estado. Estas relações eram consideradas como o alicerce de toda a ordem jurídica, especialmente na época liberal, marcada pela limitação do poder estatal em relação aos domínios de interesse privado. Portanto, de acordo com a tradição alemã, é comum afirmar que os direitos

fundamentais são os direitos humanos ou do homem que passaram por um processo de positivação (Fernandes, 2023).

Nesse contexto, Gurgel (2010) resume que os direitos fundamentais surgem de um processo de constitucionalização dos direitos humanos, os quais são considerados elementos de discursos morais que foram justificados ao longo da história. Portanto, os direitos fundamentais não devem ser vistos como verdades morais absolutas, mas sim como conceitos em constante evolução, cuja justificação e validade derivam de uma Constituição positiva que também está sujeita a mudanças.

Por essa razão, quando se menciona os direitos fundamentais, está abordando as bases para a construção e a prática de todos os demais direitos consagrados na Constituição Federal, estabelecendo-os como pilares fundamentais do ordenamento jurídico interno, e não meramente como prerrogativas aplicáveis unicamente em relação ao Estado (FERNANDES, 2023).

Assim, ao incorporar a previdência social na Constituição Federal, o legislador constituinte originário visava garantir a preservação da dignidade da pessoa humana, como delineado no artigo 1º, III, da Carta Magna.

Destarte, os direitos fundamentais desempenham um papel crucial como um indicador no sistema jurídico, destacando quaisquer lacunas na liberdade que o Direito vigente possa apresentar. Além disso, servem como um princípio dinâmico que ajusta o ordenamento jurídico, agindo como um mecanismo para corrigir suas falhas diante das mudanças sociais, com o objetivo de promover a justiça.

No entanto, ao examinar o cenário atual dos direitos fundamentais, observamos que, apesar da extensa proteção normativa tanto em âmbito internacional quanto nacional, eles não têm sido plenamente eficazes diante da crescente globalização econômica e da dinâmica da nova ordem mundial. Essa falta de eficácia se reflete na persistência da miséria social e nas condições de vida indignas.

Nesse sentindo, a Seguridade Social é essencialmente integrada à Constituição, atuando como um elemento fundamental na estrutura do Estado. Pois, serve como uma contenção do excessivo poder de alguns em detrimento dos outros, em outras palavras, mais exatamente na contenção do poder econômico e social. Assim sendo, a Seguridade Social atua por meio de diversas iniciativas e políticas com o objetivo de fomentar a solidariedade entre os membros da sociedade e assegurar uma distribuição justa dos recursos econômicos e dos benefícios sociais.

Dessa forma, a Seguridade Social deve ser reconhecida como um direito fundamental material, ou seja, um direito essencial que tem diversas interpretações e posições jurídicas associadas. Isso significa que a Seguridade Social abrange uma ampla gama de significados e implicações jurídicas que podem ser consideradas dentro do âmbito de um direito fundamental.

Nesse cenário, ao abordar a Reforma da Previdência, percebemos que ocorreram modificações nas especificações e nos critérios dos benefícios estipulados pela Constituição Federal de 1988, resultando na eliminação de diversos direitos sociais, como exemplo: a maneira de como serão calculados os benefícios de pensão por morte e aposentadoria por invalidez, e também na introdução da idade mínima para aposentadoria especial, consequentemente, violando o princípio do mínimo existencial.

Diante o exposto, infere-se que a Emenda 6, de 2019 emergiu com um ponto negativo, visto que, foi implementada de uma maneira que contribuirá para a ampliação das disparidades sociais, ao invés de promover a justiça e a igualdade.

2.2 A CONSTITUIÇÃO COMO FATOR DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O constitucionalismo moderno se revelou mais eficaz na garantia dos direitos fundamentais do que suas raízes histórico-filosóficas, especialmente em comparação com a tradição do jusnaturalismo (SARLET, 2004).

De forma semelhante, Magalhães (2002) sugere que o objetivo central da Constituição, o que a torna válida e coesa, é a organização dos poderes, desde que essa organização esteja subordinada à preservação dos direitos fundamentais. Isso garantiria sua legitimidade: os direitos fundamentais seriam a base principal que conferiria sentido à própria Constituição. Com isso, a adoção de um documento legal escrito provou ser especialmente eficiente nessa missão.

No início do movimento constitucional moderno, as primeiras constituições enfrentaram um desafio significativo de regulamentação, especialmente por estarem profundamente ligadas à emergente ordem social burguesa. O dilema consistia em equilibrar a necessidade de restringir o poder estatal para preservar a liberdade de iniciativa e outros princípios do modelo jurídico liberal-burguês, ao mesmo tempo em que era essencial garantir ao Estado o monopólio legítimo do uso da força, essencial para impulsionar a crescente economia capitalista da época. A solução para essa

questão foi encontrada na inclusão dos direitos fundamentais no caput da Carta Magna, estabelecendo assim, uma ligação crucial entre as garantias individuais e o exercício necessário do poder estatal (GRIMM, 2006).

De fato, as antigas liberdades legais não se baseavam na dignidade intrínseca da pessoa humana, mas principalmente na afiliação a algum grupo social específico, caracterizando-se frequentemente como privilégios (COMPARATO, 2005).

Posteriormente, por meio da evolução constitucional, a proteção legal dos direitos fundamentais começou a considerar essa qualidade inata da pessoa. Como resultado, esses direitos foram estendidos universalmente aos indivíduos, sem discriminação com base na sua origem social ou pertencimento a determinados grupos sociais (SARLET, 2006).

Sarlet (2004), fornece uma análise precisa sobre como a Constituição se tornou o principal instrumento para proteger os direitos fundamentais:

> Tendo em vista que a proteção da liberdade por meio dos direitos fundamentais é, na verdade, proteção juridicamente mediada, isto é, por meio do Direito, pode afirmar-se com segurança, na esteira do que leciona a melhor doutrina, que a Constituição (e, neste sentido, o Estado constitucional), na medida em que pressupõe uma atuação juridicamente programada e controlada dos órgãos estatais, constitui condição de existência das liberdades fundamentais, de tal sorte que os direitos fundamentais somente poderão aspirar à eficácia no âmbito de um autêntico Estado constitucional. Os direitos fundamentais, consoante oportunamente averbou H.-P. Schneider, podem ser considerados, neste sentido, ***conditio sine qua non*** do Estado constitucional democrático. Além disso, como já havia sido objeto de previsão expressa na declaração de direitos da ex-colônia inglesa da Virginia (1776), os direitos fundamentais passaram a ser simultaneamente a base e o fundamento (basis and foundation of government), afirmando, assim, a ideia de um Estado que, no exercício de seu poder, está condicionado aos limites fixados na sua Constituição (SARLET, 2004, p. 68).

É exatamente por esse motivo que surgiu a teoria da supremacia da Constituição. Essa teoria surgiu devido ao fato de que ela não é apenas um documento privilegiado no ordenamento jurídico, mas sim o local normativo no qual residem os princípios organizacionais do governo e, principalmente, a proteção dos direitos fundamentais (WHEARE, 1975, p.12-13).

Essa concepção da Constituição como expressão jurídica do Poder Constituinte nos leva à ideia de que o fundamento de validade das modernas constituições reside em sua base consensual. Assim, a supremacia normativa da Constituição e suas implicações no ordenamento jurídico derivam da busca por impor limitações ao poder, sendo essa legitimidade reforçada pelo consenso subjacente à sua formação (VIEIRA, 1999).

Além disso, existem razões de natureza moral para aceitar a autoridade da Constituição, uma vez que é precisamente o documento constitucional que define os valores supremos da Nação (VIEIRA,1999).

Essa perspectiva de Santiago (2015), é destacada na doutrina de Marshall, como delineada no influente caso Marbury versus Madison:

> Que o povo tem direito originário de estabelecer para o seu futuro governo os princípios que se lhe antolharem mais concernentes a sua própria felicidade, são os alicerces sobre que se assenta todo o edifício americano. O exercício desse direito originário representa uma grande soma de esforços; não pode, não deve ser frequentemente repetido. Os princípios assim estabelecidos são, pois, reputados fundamentais. E como é suprema a autoridade de onde eles dimanam, e raras vezes obra, são destinados a ser permanentes. A vontade originária e suprema organiza o governo e assigna aos diversos departamentos seus respectivos poderes. E pode contentar-se com isso ou fixar certos limites para que não sejam ultrapassados por esses departamentos (p. 24-25).

Ademais, é relevante observar que a supremacia da Constituição no sistema jurídico resulta exatamente do fato de que nela estão contidas as escolhas essenciais da sociedade, incluindo a estruturação dos poderes públicos e a salvaguarda dos direitos fundamentais elementos que também estão intrinsecamente ligados (COSTA, 2010).

Dessa maneira, a preeminência da Constituição na estrutura jurídica decorre do fato de que ela reflete as decisões fundamentais da sociedade, abrangendo a organização dos poderes públicos e a garantia dos direitos básicos. Esses elementos estão intrinsicamente conectados e são indispensáveis para manter a ordem democrática e proteger os cidadãos.

Não podemos deixar de mencionar (CASTRO, *et al*. 2020) no qual diz que a rede de proteção social tem o propósito fundamental de garantir uma vida digna para todos os indivíduos, como proclamado há mais de dois séculos na emblemática Declaração de 1789: na qual os auxílios públicos foram reconhecidos como um direito sagrado. A seguridade social é fundamental para promover o bem-estar da população, especialmente daqueles em situação vulnerável que dependem das políticas governamentais para romper a barreira da miséria, ou não descer a ela.

Portanto, é crucial que qualquer ajuste nas leis, com as reformas, respeite os princípios e diretrizes fundamentais estabelecidos na Constituição. Dessa forma, quaisquer modificações que impacte os direitos previdenciários deveriam ser cuidadosamente analisados à luz desses princípios constitucionais, garantindo que a proteção dos direitos fundamentais não seja prejudicada.

2.3 DIREITO DA SEGURIDADE SOCIAL

O Direito da Seguridade Social é reconhecido internacionalmente pela Convenção n. 102/1952 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e nacionalmente pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especificamente nos artigos 194 a 204. Esses dispositivos garantem a proteção dos princípios fundamentais da Previdência Social, Assistência Social e Saúde (TEIXEIRA, 2015).

No que diz respeito à Previdência Social, existem Leis, normas e decretos que a norteia. Sendo assim a Lei n. 8.212/1991, trata da Organização da Seguridade Social e Plano de Custeio, a Lei n. 8.213/1991, estabelece os Planos de Benefícios da Previdência Social. Além disso, o Decreto n. 3.048/1999, detalha o regulamento da Previdência Social, e a Instrução Normativa do INSS n. 45/2010, define critérios na área de benefícios. Também se destacam a Lei n. 9.717/1998, sobre regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, e a Lei Complementar n. 109/2001, que trata do Regime de Previdência Complementar. No campo da Assistência Social, a Lei n. 8.742/1993, conhecida como LOAS, organiza essa área, estabelecendo benefícios como o amparo assistencial ao portador de deficiência e ao idoso, além de outros programas e serviços para a população em situação de vulnerabilidade. Quanto à Saúde, a Lei n. 8.080/1990 define as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como a organização e funcionamento dos serviços correspondentes. O Sistema Único de Saúde (SUS) é o principal instrumento para garantir o acesso universal à saúde, embora ainda careça de melhorias para atender integralmente às necessidades da população, conforme estabelecido no artigo 196 da Constituição Federal (TEIXEIRA, 2015).

Por fim, é importante ressaltar que o Direito da Seguridade Social é considerado fundamental e está consagrado como cláusula pétrea na Constituição, visando promover o bem-estar social e a justiça.

Diante do exposto, o enfoque da análise se concentrará nas ponderações em relação a um dos fundamentos da Seguridade Social, mais precisamente na Previdência Social. A Emenda Constitucional 103/2019 desencadeou considerações importantes sobre os princípios e objetivos do direito da seguridade social no Brasil, os quais serão explorados ao longo deste estudo. Mas antes, adentremos no conceito mundial da previdência social e posteriormente o conceito no Brasil.

2.4 DA ACEPÇÃO DO CONCEITO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL NO MUNDO E NO BRASIL

Nos próximos itens, examinaremos a evolução da Seguridade Social, com ênfase na previdência social, tanto globalmente quanto no contexto do Brasil, trespassando desde a revolução industrial até os dias atuais. Abordaremos as diversas maneiras pelas quais as políticas e regulamentações foram implementadas, tanto por meio de constituições quanto por legislações infraconstitucionais.

2.4.1 Evolução Histórica do Direito Previdenciário no mundo

Desde a Roma Antiga, em 1344, observa-se a preocupação com os menos favorecidos, um exemplo disso é o *pater familias*, no qual uma figura masculina era qualificada para lidar com a sociedade, com isso, ele assumia a responsabilidade de cuidar de seus servos e clientes por meio de uma associação, sendo que todos contribuíam para ajudar os mais necessitados. Nesse período, foi estabelecido o primeiro contrato de seguro marítimo, seguido pela cobertura de riscos contra incêndios (TEIXEIRA, 2015).

Em 1601, a Inglaterra promulgou *Poor Relief Act* (Lei de Auxílio aos Pobres), os autores Martins (2005) e Kertzman (2015), afirmam que o conceito de Seguridade Social teve sua origem nesse momento. Destaca-se que esta legislação introduziu contribuições obrigatórias com a finalidade assistencial para os mais necessitados, incluindo distribuição de recursos financeiros e provisão de alimentos, roupas e abrigo pelo Estado inglês. Os custos dessas medidas eram suportados pelos proprietários ou inquilinos de certas propriedades.

Já em 1883, na Alemanha surgiu o primeiro conjunto de leis significativas, sob a liderança do chanceler Otto Von Bismarck. Mesmo sendo um sistema antigo, foi reconhecido como um marco no desenvolvimento do assistencialismo governamental (BARCELLOS, 2020).

Essas leis protetivas são consideradas o ponto de partida desse pensamento, orientando políticas estatais. Esse conjunto legislativo estabeleceu um sistema de seguro-doença. Logo depois, em 1884, decretou-se o seguro contra acidentes de trabalho. Posteriormente, em 1889, originou-se o seguro de invalidez e velhice, custeados por contribuições dos trabalhadores, empregadores e do Estado. A adesão

às seguradoras ou associações de ajuda mútua era acessível a todos os trabalhadores que ganhavam até 2.000 marcos por ano, conforme prelecionam Martins (2005) e Kertzman (2015).

Conforme destacado por Kertzman (2015), esses atos representam um marco por ser a primeira vez em que o Estado assumiu a responsabilidade pela organização e administração de um benefício financiado por contribuições compulsórias das empresas. Esse sistema previdenciário foi denominado de sistema bismarckiano. Essa estrutura apresenta as duas características principais dos sistemas previdenciários modernos: a contribuição compulsória e a contributividade, que também servem como base para o sistema de previdência social brasileiro. Em outras palavras, neste sistema, pela primeira vez na história, o Estado tornou-se responsável pela coleta de impostos para financiar a previdência social (KERTZMAN, 2015).

Em seguida, diversos países europeus também promulgaram suas primeiras leis de proteção social, como o *Workmen's Compensation Act*, estabelecendo o seguro obrigatório contra acidentes de trabalho. Isso evidenciou o reconhecimento crescente da importância da seguridade social para as sociedades modernas da época (ORTIZ, 2018).

Apesar da Alemanha ser considerada uma pioneira na organização dos sistemas previdenciários, a previdência social foi tratada pela primeira vez na Constituição do México em 1917. Os dispositivos relacionados à previdência só foram incorporados à Constituição Alemã em 1919. Além disso, em 1919, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi estabelecida, abordando questões previdenciárias através de convenções, como os acidentes de trabalho na agricultura e as compensações por acidentes laborais (KERTZMAN, 2015).

Após a Grande Depressão de 1929, os Estados Unidos adotaram o *New Deal*, inspirado no *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social), uma política que defendia uma maior intervenção do Estado na economia, incluindo a organização dos setores sociais por meio de investimentos em saúde pública, assistência e previdência social (KERTZMAN, 2015).

Essas tendências foram claramente demonstradas com a promulgação do Social *Security Act* em 1935, que estabeleceu a previdência social nos Estados Unidos como forma de proteção social, visando ajudar os idosos e estimular o consumo, além de instituir o auxílio-desemprego para trabalhadores temporariamente desempregados (KERTZMAN, 2015).

Na Inglaterra, em 1942, o Plano Beveridge, elaborado por William Beveridge, é reconhecido por Kertzman como um marco fundamental na evolução histórica global devido à sua influência na estrutura da seguridade social moderna. Esse plano propunha a participação universal de todos os trabalhadores em três áreas da seguridade social: saúde, assistência e previdência social (KERTZMAN, 2015).

Para financiar esse plano, foram estabelecidas arrecadações tributárias não necessariamente vinculadas a esses fins específicos. O Estado assumiu a responsabilidade pela coleta de impostos de toda a sociedade e pela prestação de serviços de seguridade social a todos os cidadãos (KERTZMAN, 2015).

O Plano Beveridge também criticava o modelo bismarckiano previamente estabelecido, destacando que, no modelo inglês, a proteção social tinha um caráter universal, destinado a todos os cidadãos, garantindo padrões mínimos para a sobrevivência de cada indivíduo (KERTZMAN, 2015).

A importância da seguridade social era tão significativa que foi incluída na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que reconhecia, entre outros direitos fundamentais, o direito à proteção previdenciária.

O artigo 25 da mencionada regulamentação estipula da seguinte forma:

> §1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a sua e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Atualmente, em vários países do mundo ocidental, há uma tendência em direção a políticas previdenciárias com uma menor intervenção estatal. Isso reflete a influência do pensamento neoliberal, que se tornou proeminente principalmente nos anos 80 (ANSILIERO, *et al*, 2020).

Um exemplo notável dessa mudança foi a reforma previdenciária implementada no Chile durante essa época, que introduziu um sistema baseado na capitalização individual. Além disso, o Reino Unido implementou reformas para aumentar a idade de aposentadoria e reduzir os benefícios previdenciários financiados pelo Estado (ANSILIERO, *et al*, 2020).

Da mesma forma, a Austrália adotou um sistema de "*superannuation*", incentivando os trabalhadores a contribuir para fundos de pensão privados, enquanto a Suécia implementou reformas que permitiram a entrada de fundos de pensão

privados e reduziram os benefícios previdenciários do Estado (ANSILIERO, *et al*, 2020).

No Brasil, a Reforma da Previdência, aprovada pelo Congresso Nacional em 12 de novembro de 2019, segue uma tendência observada globalmente ao se inspirar em políticas adotadas por outros países. Esta reforma propôs alterações significativas no sistema previdenciário brasileiro, incluindo o aumento da idade mínima para aposentadoria e a transição para um sistema parcial de capitalização (ANSILIERO, *et al*, 2020).

A reforma previdenciária foi objeto de intenso debate político e social no Brasil, com argumentos a favor no qual destaca-se a necessidade de garantir a sustentabilidade do sistema diante do envelhecimento da população e do déficit previdenciário crescente. Com isso informações divulgadas pelo TCU diz que:

> As contribuições dos segurados cobriram 81,6% das despesas, no regime de previdência dos trabalhadores urbanos; 6,1%, no regime de aposentadoria rural; 38,4%, no regime previdenciário dos servidores federais civis; e 6%, no sistema de inatividade e pensão dos militares da União. Portanto, as contribuições realizadas por trabalhadores e empregadores não são suficientes para cobrir o pagamento de aposentadorias e pensões, o que leva o governo federal a fazer vultosos aportes de recursos para manter os pagamentos (TCU, 2019).

Destarte, o aspecto fundamental do debate sobre as reformas nos sistemas de seguridade social não foi e nem deveria ter sido no aspecto econômico. Por outro lado, críticos argumentam que as mudanças prejudicaram os trabalhadores mais vulneráveis e maximizam as desigualdades sociais.

É importante reconhecer que, embora haja semelhanças com políticas adotadas em outros países, a reforma previdenciária no Brasil é moldada pelas características econômicas, políticas e sociais específicas do país.

2.4.2 Evolução Histórica do Direito Previdenciário no Brasil

A inclusão autônoma e clara da Previdência Social como um direito fundamental no ordenamento constitucional do Brasil ocorreu de forma gradual, após um período em que estava vinculada ao direito do trabalho, até que alcançasse um reconhecimento inquestionável como um direito fundamental legítimo (SARLET, 2021).

Inicialmente considerado como uma extensão da relação laboral, e inserido em um capítulo que tratava da ordem econômica e social, o reconhecimento da

Previdência Social como um direito fundamental foi um processo questionado em sua fundamentalidade (SARLET, 2021).

Esse contexto evoluiu ao longo das revisões constitucionais, culminando na Constituição de 1988, que ampliou de forma gradual os direitos fundamentais. Haja vista, que o princípio da Previdência Social é um direito fundamental universal, aplicável a todos os indivíduos, sem distinção da sua condição, seja ela trabalhadores ou não (SAMPAIO, 1954).

Destaca-se que devido a fatores histórico-culturais, o Brasil demorou a perceber a necessidade de estabelecer um sistema de seguridade social obrigatório. Inicialmente, as primeiras formas de proteção social eram concedidas através de privilégios a certas categorias de servidores, sem seguir um modelo de seguro social. Esses benefícios eram concedidos de forma mais como uma espécie de gratificação mútua ou como assistência gratuita a indivíduos específicos em reconhecimento aos serviços prestados, sem a característica essencial de um sistema de seguridade social compulsório, construído com base nos princípios de previdência, responsabilidade, segurança e assistência (ROCHA, 2004).

Conforme mencionado anteriormente, na Alemanha, em 1883, foi instituído o primeiro sistema legal que tratava da Previdência Social na Era Moderna. Em contrapartida, no Brasil, somente em 15 de janeiro de 1919 foi aprovada a Lei nº 3.724 ao qual tornava obrigatório o seguro contra acidentes de trabalho para as atividades especificadas na legislação (ROCHA, 2004).

Logo, veio o Decreto Legislativo n. 4.682 publicado em 24 de janeiro de 1923, conhecido como a Lei Elói Chaves a qual determinou a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão (Caps) para cada empresa ferroviária, tornando seus empregados segurados obrigatórios. Assim, a Lei Elói Chaves foi então considerada o principal marco da Previdência Social no Brasil, pois permitiu a uma determinada categoria de trabalhadores de empresas privadas a concessão de assistência médica, aposentadoria por tempo de serviço e por idade avançada, por invalidez e pensão aos dependentes (TAVARES, 2010).

No entanto, em 1930, o presidente Getúlio Vargas suspendeu temporariamente as aposentadorias das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), estabelecidas pela Lei Eloy Chaves de 1923, por um período de seis meses. Ele então implementou uma reestruturação que resultou na substituição das CAPs pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), entidades autárquicas de âmbito nacional

centralizadas no governo federal. Sob esse novo modelo, a filiação passou a ser organizada por categorias profissionais, em contraste com o formato anterior das CAPs, que se baseava na vinculação às empresas. Nota-se que o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) foi criado durante o governo Vargas, por meio do Decreto nº 22.872 de 29 de junho de 1933, tornando-se o primeiro IAP desse tipo (ARQUIVO NACIONAL, s/p).

Assim, no artigo 1º do decreto estabelece que o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM) fica subordinado ao "Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio" e tem como objetivo conceder benefícios de aposentadoria e pensões de acordo com as disposições estabelecidas no decreto para o pessoal da marinha mercante nacional e classes associadas. Dessa forma, financiava de maneira igualitária projetos de habitação popular para seus filiado. Todavia, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos foi encerrado mediante o Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966 (ARQUIVO NACIONAL, s/p).

Continuando com a evolução histórica do direito previdenciário, o artigo 121, parágrafo 1º, alínea "h", da Constituição de 1934, estabeleceu que a legislação trabalhista deveria garantir o direito à assistência médica e sanitária aos trabalhadores e gestantes. Além disso, deveria assegurar às gestantes um período de repouso antes e após o parto, sem afetar o salário ou a posição de emprego.

Outro passo importante foi a criação de um sistema previdenciário, com contribuições proporcionais da União, empregadores e empregados, para cobrir benefícios relacionados à velhice, invalidez, maternidade e casos de acidentes de trabalho ou óbito. A formulação desse dispositivo reflete o surgimento da legislação previdenciária, que teve suas origens no campo do direito trabalhista (TAVARES, 2010).

Além disso, esse dispositivo evidenciava a participação direta da União, juntamente com empregados e empregadores, na constituição do fundo de assistência social. Os direitos sociais concedidos pela Constituição de 1934 não se estendiam às relações de trabalho no campo, ficando excluídos da intervenção legislativa (BRASIL, 1943).

Paralelamente à Constituição de Weimar, o ordenamento jurídico brasileiro de 1934 expressava o desejo de um regime democrático que buscasse promover justiça e bem-estar social e econômico: o direito à propriedade estava condicionado à sua

função social e, no campo da assistência social, o artigo 113, parágrafo 34, previa o apoio do Estado aos indivíduos em situação de extrema pobreza (BRASIL, 1943).

Salienta-se que a Constituição outorgada pelo golpe de Estado de 1937 preservou os direitos previdenciários junto com as disposições relativas aos direitos trabalhistas, notavelmente nas alíneas l, m e n do artigo 137. Não incluía, por conseguinte, disposições sobre direitos sociais dos direitos e garantias individuais (BRASIL, 1943).

Ademais, em 1943, houve uma tentativa coordenada por João Carlos Vidal para reformar a previdência social: unificar os institutos e benefícios previdenciários sob uma única instituição, o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB). No entanto, devido a pressões de seguradoras privadas, beneficiários de planos mais vantajosos, sindicatos e políticos ligados ao setor privado de seguro, além de empresários preocupados com o aumento de impostos, o projeto não foi aprovado. Em 7 de maio de 1945, Getúlio Vargas, em uma ação solitária, emitiu o Decreto-Lei 7.526 instituindo o ISSB, mas este nunca foi regulamentado devido à deposição de Vargas (ROCHA, 2004).

Em outras palavras, o não cumprimento desse decreto resultou em um atraso de vinte anos na progressão da Previdência Social no Brasil (RUSSOMANO,1979).

Posteriormente, a Constituição de 1946 refletiu uma preocupação internacional daquela época, apresentando uma visão ideológica destinada a se opor aos modelos fascistas e socialistas de planejamento social. Isso demonstrava que a democracia liberal também tinha abordagens para lidar com os desafios sociais “[...] ordem econômica deveria ser organizada consoante os princípios de justiça social” (ROCHA, 2004, p. 63).

Pela primeira vez, a Constituição de 1946 estabeleceu que caberia à União legislar sobre previdência social, permitindo a criação de regimes próprios de previdência para servidores estaduais e municipais. Isso significava que tais servidores poderiam estar sob um regime de previdência específico de seus Estados ou Municípios, excluídos do regime geral (ROCHA, 2004).

O artigo 157 dessa Constituição explicitou que a "legislação da Previdência Social", juntamente com a "legislação do trabalho", estaria sujeita aos seguintes princípios:

> XVI - previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte;
> XVII - obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho; (BRASIL, 1988).

Além disso, apesar de serem mencionados no artigo 157, os seguros contra acidentes de trabalho permaneceram sob responsabilidade exclusiva das empresas privadas, permanecendo fora do escopo da Previdência Social oficial (ROCHA, 2004).

Essa situação só foi modificada a partir da Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967, já sob a égide da Constituição de 1967, que determinou que os seguros contra acidentes de trabalho e doenças ocupacionais fossem realizados dentro do Instituto Nacional de Previdência Social. Ademias, os incisos XVI e XV desse dispositivo previam, respectivamente, assistência sanitária, incluindo cuidados hospitalares e médicos preventivos para trabalhadores e gestantes, bem como "assistência aos desempregados". Apesar disso, conforme observado por Rocha (2004), essa medida não foi efetivamente implementada por meio de legislação.

Em 1960, uma proposta legislativa originalmente elaborada pelo Deputado Aluízio Alves em 1947 foi promulgada como a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), pela Lei nº 3.807/60. Apesar de não ter alcançado uma completa unificação dos órgãos preexistentes, a LOPS estabeleceu diretrizes uniformes para o suporte aos segurados e seus dependentes nos diversos Institutos, incluindo os trabalhadores autônomos, que foram obrigados a contribuir conforme estabelecido no artigo 5º, IV(RUSSOMANO,1979).

Apesar de a Constituição de 1934 já estabelecer a contribuição da União, em conjunto com a dos empregados e dos empregadores, o governo federal não estava cumprindo com sua parte, o que resultou em uma crescente dívida da previdência ao longo dos anos. Diante da crise econômica, argumentou-se com base no inciso XVI do artigo 157 da Constituição de 1946 que a nova ordem não demandava uma contribuição igualitária por parte da União (ROCHA, 2004).

Portanto, a LOPS definiu as bases para a organização e funcionamento da previdência social no Brasil, incluindo as contribuições dos segurados, dos empregadores e do governo federal para custear os benefícios previdenciários. A União continuou sendo responsável por parte significativa do financiamento da previdência, além das despesas administrativas (ROCHA, 2004).

Por sua vez, a Constituição de 1967 determinou no artigo 158, parágrafo 2º, que a participação da União seria garantida por meio de dotação orçamentária ou através de contribuição de caráter geral (ROCHA, 2004).

Por conseguinte, o Decreto-lei nº 72, de 21 de novembro de 1966, foi responsável pela unificação dos IAPs, centralizando a organização previdenciária no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), efetivamente estabelecido a partir de 2 de janeiro de 1967. Isso marcou um momento significativo na história da previdência social no Brasil, consolidando a administração dos benefícios previdenciários em uma única entidade (ROCHA, 2004).

No entanto, mesmo após a criação do INPS, algumas categorias permaneceram sob um regime previdenciário específico, como os jornalistas (Lei 3.529/59), os aeronautas (Lei 5.698/71) e os ex-combatentes da Segunda Guerra Mundial (DL 158/67).

Conforme explicado por Rocha (2004), a unificação administrativa não foi completa, uma vez que ainda existiam o IAPFESP – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e Servidores Públicos (art. 176, da LOPS); o IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, responsável pelos funcionários públicos federais (DL 288/38); e o SASSE – Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários, que cobria os empregados das caixas econômicas federais, conforme dispunha a Lei nº 3.149/57.

No que diz respeito aos trabalhadores rurais, embora a Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963, tenha estabelecido um sistema previdenciário semelhante ao dos trabalhadores urbanos, denominado Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, tais disposições nunca foram postas em prática devido à falta de regulamentação (ROCHA, 2004).

Apenas com a aprovação da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, posteriormente alterada parcialmente pela LC 16/73, é que os trabalhadores rurais começaram a receber proteção previdenciária adequada em casos de velhice, invalidez e óbito. Antes disso, nenhum dos sistemas previdenciários anteriores à Constituição Federal de 1988 havia instituído um regime específico para os trabalhadores rurais, já que os benefícios não dependiam diretamente das contribuições ou da renda efetiva desses trabalhadores (ROCHA, 2004).

Como resultado, os empregadores rurais foram abrangidos por um sistema de previdência e assistência social estabelecido pela Lei nº 6.260, de 7 de novembro de

1975, e pelo Decreto nº 77.514, de 29 de abril de 1976. Para os fins desta lei, foram considerados empregadores rurais as pessoas físicas, proprietárias ou não, que, em estabelecimento rural ou propriedade rústica, conduzissem atividades agroeconômicas de forma permanente, utilizando mão de obra assalariada, diretamente ou por meio de representantes, incluindo atividades agrícolas, pecuárias, horticulturais ou industriais rurais, bem como a extração de produtos primários (vegetais ou animais). O sistema previdenciário era baseado na contribuição anual dos empregadores (art. 5º) e os benefícios correspondentes eram calculados com base nesse valor (art. 3º) (ROCHA, 2004).

Por outro lado, os empregados domésticos foram incluídos no regime de Previdência do Trabalhador Urbano apenas pela Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, regulamentada pelo Decreto nº 71.885, de 9 de março de 1973. (Rocha, 2004).

Posteriormente, a Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, introduziu alterações substanciais na estrutura organizacional ao estabelecer o SINPAS (Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social), com o objetivo de reestruturar a estrutura da Previdência Social (ROCHA, 2004).

O SINPAS tinha como objetivo integrar as atividades previdenciárias, de assistência médica, de assistência social e de gestão administrativa, financeira e patrimonial entre às entidades vinculadas ao Ministério da Previdência e Assistência Social (ROCHA, 2004).

Em seguida, a última Consolidação das Leis de Previdência Social (CLPS) antes da promulgação da Constituição Federal de 1988 ocorreu em 1984. Esta compilação incluiu o Decreto nº 89.312, datado de 23 de janeiro de 1984, que tratava de todos os aspectos relacionados ao financiamento e aos benefícios previdenciários, abrangendo também aqueles decorrentes de acidentes de trabalho (ROCHA, 2004).

Além disso, antes da Constituição de 1988, os trabalhadores rurais não tinham um sistema previdenciário contributivo, ao contrário dos trabalhadores urbanos, incluindo os domésticos, que estavam sujeitos a um regime previdenciário. Isso significava que os trabalhadores urbanos contribuíam para a previdência social, enquanto os trabalhadores rurais não tinham a mesma obrigação de contribuir. Esse regime previdenciário urbano não permitia a inclusão abrangente e irrestrita de qualquer pessoa que não estivesse vinculada a um regime próprio de previdência ou

não fosse obrigatoriamente filiada ao regime previdenciário urbano ou rural e desejasse se filiar facultativamente ao seguro social (ROCHA, 2004).

Com isso, a Constituição de 1988, conhecida como "Constituição Cidadã", foi elaborada em um contexto histórico de transição do regime militar para a democracia no Brasil. Ela enfatizou a proteção dos direitos fundamentais, com destaque para a dignidade da pessoa humana e os valores sociais (ROCHA, 2004).

Aliás, o direito à Previdência Social foi explicitamente consagrado, no artigo 6º, como um direito social na Constituição, demonstrando sua importância excepcional nos artigos 5º, § 1º, e 60, § 4º, inciso IV, da Lei Suprema. Os direitos sociais são parte integrante do Título II da Constituição, que trata dos direitos e garantias fundamentais (BELTRAMELLI, 2014).

Dessa maneira, no preâmbulo da nova ordem democrática, a finalidade de garantir o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça são apresentados como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundamentada na harmonia social e comprometida com a solução pacífica das controvérsias (BELTRAMELLI, 2014).

Dito isso, Sarlet (2021) estabelece uma conexão entre os direitos fundamentais sociais e os próprios fundamentos do Estado Social, implicitamente consagrados na Constituição Federal brasileira. Segundo ele, embora a Constituição não qualifique explicitamente o Brasil como um Estado Social, esse conceito está sistematicamente presente no texto constitucional.

Isso se reflete nos princípios da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e na aspiração por uma sociedade livre, justa e solidária (Título I).

Além disso, é evidente em uma ampla gama de direitos fundamentais sociais, tanto de natureza laboral quanto de prestação por parte do Estado (SARLET, 2021).

Nessa perspectiva, os direitos fundamentais sociais são uma exigência inegociável para a configuração do Estado Democrático de Direito e para a realização de seus objetivos de justiça material.

Nesse contexto, o sistema de Seguridade Social adotado foi estruturado com base nos novos princípios e valores expressos no preâmbulo e nos artigos 1º e 3º da Constituição. É relevante observar que esses princípios foram alocados em um capítulo separado, distinto dos direitos trabalhistas, dentro da Ordem Social, que tem

como fundamento principal a valorização do trabalho e como objetivo primordial o bem-estar e a justiça social (art. 193, CF/1988).

Assim, o direito à Previdência Social, agora integrante constitucionalmente do subsistema da Seguridade Social, distinto da Assistência Social e da Saúde, encontra-se fundamentado em princípios renovados: não se trata mais apenas de um direito dos trabalhadores, mas sim de um direito social de todos os cidadãos, reconhecido e garantido na Constituição como um direito fundamental. A seguir, analisa-se a justificativa e a concretização da reforma da previdência.

2.5 REFORMA DA PREVIDÊNCIA

2.5.1 Da justificativa pública à Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 06/2019

Das justificativas apresentadas na exposição de motivos da proposta, destacou-se as razões que embasaram a elaboração da nova normativa constitucional, ressaltando o objetivo da emenda de promover ajustes constitucionais visando equilibrar o sistema previdenciário brasileiro. Isso seria alcançado mediante a implementação de "um novo sistema de seguridade social sustentável e mais justo, com impactos positivos sobre o crescimento econômico sustentado e o desenvolvimento do País" (BRASIL, 2019).

Além de impedir encargos excessivos para as próximas gerações e a redução dos benefícios dos aposentados e pensionistas, também possibilitará a criação de um modelo que promova o fortalecimento do desenvolvimento econômico e a cultura de poupança.

Reiterou o proponente que o sistema brasileiro de regras previdenciárias é inflexível e não atende aos princípios constitucionais de igualdade e distribuição de renda. Apesar de o Brasil ser uma das dez nações mais produtivas do mundo, continua sendo um dos países mais desiguais, pois sua classificação não está nem entre os setenta pais com maior PIB per capita. Mesmo com alta produção, esta não é suficiente para melhorar a qualidade de vida da população ao longo do tempo, como indicado pelo fato de que, mantendo a mesma taxa de crescimento da produtividade dos últimos trinta anos, em três décadas chegaremos a 2048 com a mesma renda de 2018.

Além disso, foi destacado o problema fiscal como a principal razão para a limitação do crescimento econômico brasileiro, ressaltando que esse problema tem sua origem principalmente nas despesas previdenciárias. Ademais, o rápido envelhecimento da população torna necessária uma revisão das atuais regras previdenciárias, uma vez que a Previdência Social já consome mais da metade do orçamento federal (BRASIL, 2019).

O ajuste proposto visa promover uma maior equidade, harmonização entre os diversos regimes previdenciários, uma separação mais clara entre previdência e assistência social, e a sustentabilidade do novo sistema previdenciário (BRASIL, 2019).

Com base nessa premissa, o proponente delineou os fundamentos para a nova previdência: 1) o combate às fraudes e a redução da judicialização, que já foi o foco principal da Medida Provisória nº 871 de 2019, posteriormente convertida na Lei nº. 13.846/2019; 2) o fortalecimento dos processos de cobrança da dívida ativa da União pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, especialmente no que diz respeito às contribuições previdenciárias; e 3) a equidade, que é abordada na proposta ao conceder tratamento diferenciado a pessoas em situações desiguais, considerando suas particularidades, além de exigir uma maior contribuição daqueles que possuem maiores rendimentos (BRASIL, 2019).

Esses pilares foram complementados pelo financiamento por capitalização, pela preservação do direito adquirido, pelas regras de transição e pela maior distinção entre previdência e assistência social (BRASIL, 2019).

O autor-proponente estabeleceu uma conexão entre a Previdência Social e a transição demográfica em curso no Brasil. Ele argumentou que, devido ao crescimento absoluto do número de idosos, que estão vivendo cada vez mais, é esperado um aumento na demanda por serviços de saúde e benefícios previdenciários para garantir a manutenção do padrão de vida após a perda da capacidade de trabalho. No entanto, destaca-se que a idade de aposentadoria no Brasil permanece inalterada desde a época de Getúlio Vargas, em 1940 (BRASIL, 2019).

A reforma proposta foi justificada pela correlação entre o envelhecimento da população, o término do chamado "bônus demográfico", a diminuição da taxa de natalidade e o aumento da expectativa de vida ao nascer e em idades avançadas. Além disso, foram apontados os seguintes problemas: a) aposentadorias precoces no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no qual é possível se aposentar por

tempo de contribuição sem a exigência de uma idade mínima; b) a diminuição da parcela da população em idade ativa, o que resulta em menos contribuintes para o sistema previdenciário brasileiro, gerando desafios para sua sustentabilidade; e c) o declínio da relação entre o número de contribuintes e o número de beneficiários, com projeções indicando que essa relação chegará a 1 por volta de 2040 e, a partir de 2050, será inferior a 1, ou seja, haverá mais beneficiários do que contribuintes para a previdência (BRASIL, 2019).

O proponente também sustentou o argumento para a reforma que o elevado volume de gastos previdenciários coloca pressão sobre a carga tributária e o endividamento público, o que tende a restringir os investimentos e a implementação de outras políticas governamentais. Além disso, o crescimento dessas despesas ocorre de forma mais rápida do que o aumento da receita, resultando em déficits crescentes ou em redução dos superávits orçamentários.

> 39. [...] A despesa do RGPS cresceu de 4,6% do PIB, em 1995, para uma estimativa de 8,6% do PIB em 2018, ou seja, uma alta média anual da ordem de 0,17 p.p. do PIB. Tal média representou um crescimento de 2,0 p.p. do PIB a cada 11,6 anos. Entre 1995 e 2018, a despesa do RGPS cresceu à média de 6,2% a.a. em termos reais (acima da inflação), o que implica mais que dobrar a cada 12 anos (BRASIL, 2019).

Destacou-se a possibilidade de que tanto o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) se tornariam insustentáveis no futuro, devido ao aumento das despesas e ao déficit atuarial significativo. Afirmou:

> 45. [...] Segundo o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2019 (Anexo de Metas Fiscais IV.6), há trajetória ascendente da despesa do RGPS, alcançando 16,8% do PIB em 2060. Como a receita possui flutuação semelhante à do PIB, é esperado que aceleração da despesa aumente a necessidade de financiamento significativamente, que atingirá cerca de 11,4% em 2060. Assim, evidencia-se um cenário de enormes dificuldades em relação à sustentabilidade fiscal do RGPS. Cabe destacar que o ritmo de crescimento da despesa previsto nesta projeção consiste, na verdade, em praticamente reproduzir a velocidade de aumento do gasto previdenciário observado nas últimas décadas, quando o bônus demográfico ainda não havia chegado o seu fim, que deve ter ocorrido em 2018 (BRASIL, 2019).

Com base nessas reflexões, o autor argumentou que a proposta visava promover maior equidade e justiça social, identificando desigualdades no atual Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e destacando que os indivíduos mais abastados tendem a se aposentar mais cedo, com benefícios mais elevados, enquanto os menos favorecidos tendem a se aposentar mais tarde, com benefícios mais baixos.

Portanto, estabelecer uma idade mínima para aposentadoria no RGPS é visto como uma medida de distribuição justa, permitindo que trabalhadores de diferentes condições financeiras se aposentem na mesma faixa etária. Além disso, argumentou-se que é desejável uma maior convergência entre o RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), e que os ajustes propostos também teriam uma dimensão distributiva (BRASIL, 2019).

Adicionalmente, salientou-se que o envelhecimento populacional implica em consequências relevantes para o modelo de financiamento baseado na repartição das regras atuais, o que se traduzirá em um ônus insustentável para as futuras gerações. Com base nisso, propôs a implementação do regime de capitalização de forma compulsória, tanto no Regime Geral de Previdência Social quanto nos regimes próprios (BRASIL, 2019).

Posteriormente, o proponente assegurou que a proposta consagrava expressamente o direito à obtenção de aposentadoria e pensão para aqueles que, antes da Emenda Constitucional, preencherem todos os requisitos necessários para sua concessão. Para esses indivíduos, detentores de direitos adquiridos, nenhuma exigência ou critério de concessão serei modificado. Além disso, seriam estabelecidas regras de transição para todos os trabalhadores formais atuais, levando em consideração as particularidades de cada regime previdenciário e de seus segurados (BRASIL, 2019).

Com base nessas justificativas e dados apresentados, o autor prosseguiu para abordar de forma organizada as modificações propostas para o sistema previdenciário contidas na emenda constitucional.

Quanto ao Regime Geral de Previdência Social, o proponente argumentou que as mudanças visavam estabelecer de forma mais clara as contribuições dos trabalhadores rurais, extrativistas e pescadores artesanais que atuam em regime de economia familiar, bem como o reconhecimento do tempo de serviço e contribuição. Além disso, considerando as alterações trazidas pela Reforma Trabalhista, são definidas novas regras de contribuição para os trabalhadores com jornada parcial, intermitente ou variável (BRASIL, 2019).

No âmbito do regime geral, destacou-se que, além das diretrizes mínimas de cobertura, permanecem na Constituição a proibição de contagem de tempo fictício e a flexibilidade para estabelecer uma idade mínima e período de contribuição distintos da norma geral para determinadas categorias de segurados. Isso inclui pessoas com

deficiência; trabalhadores expostos a agentes prejudiciais à saúde, como químicos, físicos e biológicos; professores que comprovem exclusivamente tempo de serviço no magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio; e trabalhadores rurais (BRASIL, 2019).

Logo após a apresentação da proposta de emenda à reforma da previdência pelo presidente Bolsonaro, e antes mesmo do início da tramitação no Congresso, a Advocacia-Geral da União estabeleceu uma força-tarefa para acompanhar os trabalhos relacionados à reforma. Isso foi oficializado por meio da Portaria nº 180, de 07.03.2019, publicada na edição de 11.03.2019 do Diário Oficial da União.

Naquele momento, o governo indicou a importância de evitar disputas judiciais durante a aprovação da reforma, optando por uma campanha governamental de esclarecimento para convencer a população sobre a necessidade da reforma. Essa abordagem já havia sido adotada anteriormente durante a discussão da PEC nº 287/2016, como destacado por Feliciano e Castro (2018):

> O grande equívoco – e a crueldade capital – por detrás dessas campanhas está justamente em gerar um imenso clima de insegurança na população. Seria mais inteligente e palatável trabalhar com uma proposta de alteração das regras previdenciárias restrita aos novos segurados, de modo que as pessoas que viessem a ingressar no mercado de trabalho após a reforma se submetessem a um novo critério, razoavelmente escalonado, que combinasse idade mínima e tempo mínimo de contribuição. O que as últimas campanhas de mídia conseguiram promover, no entanto, foi uma corrida desenfreada às aposentadorias por quem, hoje, já preenche os requisitos constitucionais e legais, receando prejuízos a médio e longo prazos. Daí que, em março de 2017, houve um incremento de 36.5% nos pedidos de aposentadoria, em relação a 2016. E tal percentual fez apenas aumentar desde então, graças à insistente propaganda – paga com o escasso dinheiro público – de que a reforma viria a galope. O resultado? A curto prazo, maior gasto com aposentadorias (Feliciano e Castro, 2018, p. 53).

Em outras palavras, o objetivo do governo com a aprovação da emenda era evitar discussões substanciais, tanto no parlamento quanto no judiciário, indicando ausência de democrática.

2.5.2 Emenda constitucional n° 103/2019 – “Nova Previdência”

Inicialmente, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) no 6/2019 foi submetida ao Congresso Nacional pelo Ministro da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes, em 20 de fevereiro de 2019. Em agosto do mesmo ano, o texto foi aprovado em dois turnos pela Câmara dos Deputados e posteriormente encaminhado ao Senado. Cita-se o texto base:

> O texto-base da PEC 6/2019 foi publicado pela CCJ no início de setembro, quando começou a análise no Plenário. A reforma foi aprovada em primeiro turno no início de outubro, com 56 votos favoráveis e 19 contrários — são necessários pelo menos 49 votos para a aprovação de uma PEC. O segundo turno da votação aconteceu no final de outubro, mais uma vez a PEC foi aprovada com 60 votos a favor e os mesmos 19 votos contra (Brasil, 2019).

A reforma da previdência passou por um processo de tramitação que se estendeu por oito meses, culminando na sua promulgação e conversão na Emenda Constitucional no 103/2019 em 12 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019).

Autores como Salvador, *et al*, apresentam uma perspectiva diferente sobre o impacto da reforma previdenciária, divergindo da justificativa principal que frequentemente aponta o déficit de recursos como seu principal argumento:

> Busca-se a diminuição da proteção e o aumento sistêmico da arrecadação previdenciária, enfraquecendo assim o modelo de previdência pública e o seu alcance, na contramão do que assentou o texto constitucional com referência a “universalização da cobertura e do atendimento”
> (SALVADOR, *et al*, 2019, p.55).

Além disso, os autores ressaltam a necessidade de atualizações e modernizações no sistema previdenciário. Contudo, eles alertam que as abordagens atuais tendem a reduzir a proteção social, suprimir direitos, impor regras mais rígidas e distorcer valores essenciais. Isso ocorre com o objetivo de alcançar um equilíbrio financeiro e atuarial, como se fossem os únicos objetivos centrais da estrutura previdenciária brasileira. Essa visão limitada ignora o papel fundamental da previdência social na garantia de direitos.

Após a explanação traremos alguns aspectos relevantes para a avaliação pré e pós-reforma na análise do trabalho exposto:

Uma das mudanças mais impactantes da Reforma da Previdência, aplicável a todos os benefícios, refere-se à nova metodologia de cálculo da renda mensal inicial, utilizando o salário de benefício e os coeficientes de cálculo estabelecidos no artigo 26 da EC 103/2019. Dessa forma, de acordo com a nova norma, o salário de benefício será determinado pela média de todas as contribuições feitas pelo segurado ao longo de sua trajetória previdenciária, sem a opção de descartar os 20% menores valores, como previsto anteriormente na Lei 9.876/1999 (LAZARRI, *et al*, 2019).

HOMEM	
TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	COEFICENTE DE CÁLCULO
20 ANOS	60% DO SALÁRIO DE BENEFICIO

25 ANOS	70% DO SALÁRIO DE BENEFICIO
30 ANOS	80% DO SALÁRIO DE BENEFICIO
35 ANOS	90% DO SALÁRIO DE BENEFICIO
40 ANOS	100% DO SALÁRIO DE BENEFICIO

MULHER	
TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	COEFICENTE DE CÁLCULO
15 ANOS	60% DO SALÁRIO DE BENEFICIO
20 ANOS	70% DO SALÁRIO DE BENEFICIO
25 ANOS	80% DO SALÁRIO DE BENEFICIO
30 ANOS	90% DO SALÁRIO DE BENEFICIO
35 ANOS	100% DO SALÁRIO DE BENEFICIO

Em síntese, ao completar o tempo mínimo de contribuição (20 anos para homens e 15 anos para mulheres), os segurados do RGPS terão direito a receber 60% do valor do salário de benefício. Esse percentual aumentará em dois pontos percentuais para cada ano adicional de contribuição. Para receber 100% da média dos salários, a mulher precisará contribuir por 35 anos e o homem, por 40 anos.

Portanto, antes da Reforma da previdência, os coeficientes de cálculos eram mais favoráveis aos segurados e dependentes.

a) Aposentadoria por idade:

Antes da Reforma da Previdência, a aposentadoria por idade concedia uma renda mensal inicial correspondente a 70% do salário de benefício, acrescido de 1% para cada grupo de doze contribuições mensais até atingir o máximo de 100% do salário de benefício (conforme o art. 50 da Lei 8.213/1991). Assim, com 20 anos de contribuição, o segurado tinha direito a um coeficiente de cálculo de 90% do salário de benefício. Após a Reforma, o coeficiente de cálculo foi ajustado com 20 anos de contribuição, o coeficiente do segurado homem foi reduzido para 60% e o da mulher

para 70%. Além disso, a média aritmética do salário de benefício não mais permite a exclusão dos 20% menores salários de contribuição (LAZARRI, *et al*, 2019).

A partir da nova redação, observa-se que, para a aposentadoria por idade urbana, a idade mínima para homens permaneceu em 65 anos, enquanto para mulheres foi aumentada para 62 anos.

EC 103/2019	REDAÇÃO ANTERIOR
Art. 201. [...] [...] § 7. [...]: I. 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, observado tempo mínimo de contribuição; II-60 (sessenta) de idade, se homem, e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher, para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.	Art. 201. [...] [...] § 7.[...] : I- Trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; II - Sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o li- mite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor ru- ral, o garimpeiro e o pescador artesanal.

Verifica-se, portanto, que em relação à aposentadoria por idade urbana, as disposições transitórias da EC 103/2019 estipulam como requisito adicional para o segurado inscrito no RGPS após a promulgação desta emenda, o tempo mínimo de contribuição de 20 anos para homens e 15 anos para mulheres.

b) Aposentadoria especial:

Antes da Reforma da Previdência, a aposentadoria especial garantia uma renda mensal inicial correspondente a 100% do salário de benefício, aplicável em todas as situações de concessão, seja com 15, 20 ou 25 anos de tempo de atividade especial (conforme o art. 57, § 1.º, da Lei 8.213/1991). Com as mudanças trazidas pela Reforma, o coeficiente de cálculo para a aposentadoria concedida com 15 anos de tempo especial e 55 anos de idade começa em 60% e alcança os 100% somente após 35 anos de tempo de contribuição (conforme a alínea a do inciso I do § 1.º do art. 19).

Para a aposentadoria exigindo 20 anos de tempo especial e 58 anos de idade, o percentual inicial também é de 60%. Já para a aposentadoria que requer 25 anos de tempo especial e 60 anos de idade, o percentual inicial parte de 70%. Nas duas últimas situações, o coeficiente de 100% só é alcançado por homens após 40 anos de tempo de contribuição e por mulheres após 35 anos (LAZARRI, *et al*, 2019).

Para permitir que os segurados atinjam o coeficiente de 100%, é permitida a soma do tempo comum ao tempo especial mínimo exigido para cada tipo de aposentadoria.

Nessa toada, a aposentadoria especial é uma modalidade de aposentadoria por tempo de contribuição, que prevê uma redução no período necessário para a aposentação, sendo concedida (conforme o art. 201, § 1º, da Constituição - versão anterior à EC 103/2019) devido ao desempenho de atividades que são reconhecidas como prejudiciais à saúde ou à integridade física, dispensando a exigência de uma idade mínima.

EC 103/2019	REDAÇÃO ANTERIOR
Art. 201. [...] § 1.° É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios, ressalvada, nos termos de lei complementar, a possibilidade previsão de idade e tempo de contribuição distintos de regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados: II - Cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação destes agentes, vedados a caracterização por categoria profissional ou ocupação.	Art. 201 [...] § 1.° E vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividade exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurado portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.

A Emenda Constitucional 103/2019 trouxe uma alteração significativa ao § 1º do artigo 201 da Constituição, permitindo que uma legislação complementar estabeleça critérios distintos de idade e tempo de contribuição para a concessão de aposentadoria, exclusivamente para os segurados expostos a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou a uma combinação desses agentes, sem que isso seja baseado em categorias profissionais ou ocupações (LAZARRI, *et al*, 2019).

Em outras palavras, com essas alterações, torna-se mais desafiador obter a aposentadoria especial de acordo com as novas disposições da EC 103/2019. Muitos segurados podem encontrar dificuldades em cumprir todos os requisitos exigidos. É possível que alguns optem por encerrar suas atividades especiais sem direito à aposentadoria, enquanto outros podem ver seu tempo de contribuição somado aos períodos comuns, sem um aumento compensatório. Além disso, há a possibilidade de que alguns se tornem inválidos devido a doenças ocupacionais, buscando então a aposentadoria por incapacidade permanente.

c) Aposentadoria por incapacidade:

Antes da EC 103/2019, a renda mensal inicial da aposentadoria por invalidez, incluindo aquelas decorrentes de acidentes de trabalho, correspondia a 100% do salário de benefício, conforme o art. 44 da Lei 8.213/1991. No entanto, a emenda constitucional estabeleceu que a renda mensal inicial da aposentadoria por incapacidade permanente não decorrente de acidente de trabalho seria de 60% do salário de benefício, com acréscimo de dois pontos percentuais para cada ano de contribuição que excedesse 20 anos para homens e 15 anos para mulheres. (LAZARRI, *et al*, 2019).

Dessa forma, após a reforma, apenas a aposentadoria por incapacidade permanente decorrente de acidente de trabalho, doença profissional ou doença do trabalho manteria o coeficiente de 100% do salário de benefício.

d) Pensão por morte:

Antes da Reforma da Previdência, a renda mensal inicial da pensão por morte correspondia a 100% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento, conforme o art. 75 da Lei 8.213/1991.

Após a Reforma, estabelecida pelo art. 23 da EC 103/2019, a renda mensal inicial da pensão por morte passou a ser equivalente a uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito. Além disso, são acrescidas cotas de dez pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100%. (LAZARRI, *et al*, 2019).

A presença de normas gerais, no contexto federativo brasileiro, é justificada pela necessidade de garantir uma certa uniformidade nas questões em que há competência legislativa concorrente. No entanto, essa uniformidade tem sido historicamente difícil de ser alcançada, especialmente no que diz respeito aos direitos previdenciários. A Emenda Constitucional 103/2019 introduziu o parágrafo 22 no artigo 40, estabelecendo que uma lei complementar federal irá definir as normas gerais de organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência. Além disso, o artigo 9º reforça a necessidade de cumprir uma lei que já deveria ser observada pelos entes federados. Por outro lado, desde 1993, têm sido realizadas

reformas com o objetivo de reduzir as diferenças entre os contornos protetivos do regime geral em relação aos regimes próprios.

EC 103/2019	REDAÇÃO ANTERIOR
Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servido- res ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.	Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, me- diante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Observa-se que, além de problemas formais em alguns casos, há falta de clareza na formulação das normas gerais e, em outros, um exercício excessivo de poder normativo por parte do Poder Executivo Federal.

Outro ponto a se tratar é a Proibição de mais de um regime próprio:

EC 103/2019	REDAÇÃO ANTERIOR
Art. 40. [...] [...]§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora deste regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, os órgãos e as entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22. [...] § 22. Vedada a instituição de novos re- gimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dis- pondo, entre outros aspectos, sobre: I-requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social; II- modelo de arrecadação, de aplica- ção e de utilização dos recursos; III - fiscalização pela União e controle externo e social; IV- definição de equilíbrio financeiro e atuarial; V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza; VI - mecanismos de equacionamento do deficit atuarial; VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;	Art. 40. [...] [...] § 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3.º, X. [...] Sem correspondência

VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime; IX - condições para adesão a consórcio público; X- parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias.	

Na revisão realizada no parágrafo 20 do artigo 40, adiciona-se uma disposição que indica que a unidade gestora deve abranger todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, cada um responsável pelo seu financiamento, e elimina-se a exceção anteriormente estabelecida no artigo 142, parágrafo 3, item X. A unidade gestora do regime próprio, encarregada de conceder, pagar e manter os benefícios de aposentadoria e pensão de todos os poderes, órgãos e entidades em cada ente federativo, deve estar vinculada ao Poder Executivo. Por sua vez, o parágrafo 22 proíbe a criação de novos regimes próprios (LAZARRI, *et al*, 2019).

A Emenda Constitucional 103/2019 também introduziu o inciso XII no artigo 167. Este artigo aborda princípios relacionados à segurança orçamentária. Com a inclusão do inciso XII, busca-se explicitamente impedir o uso dos recursos alocados aos regimes próprios do artigo 40, bem como dos fundos mencionados no artigo 249, para despesas que não sejam relacionadas ao pagamento de benefícios previdenciários do fundo específico ligado a esse regime, e para as despesas essenciais à sua estruturação e operação (LAZARRI, *et al.,* 2019).

EC 103/2019	REDAÇÃO ANTERIOR
Art. 167. [...] XII - Na forma estabelecida na lei complementar de que trata o § 22 do art. 40, a utilização de recursos de regime próprio de previdência social, incluídos os valores integrantes dos fundos pre- vistos no art. 249, para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários do respecti- vo fundo vinculado àquele regime e das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento.	Art. 167. [...] Sem correspondência.

A nova redação do parágrafo 10 do artigo 201 expande essa capacidade, abarcando os benefícios não previstos, sem restrição quanto à origem, direcionados para auxiliar o cidadão que enfrenta incapacidade.

Vale dizer que é provável que a previdência pública deixe de garantir proteção aos trabalhadores em casos de incapacidade temporária, inclusive decorrentes de acidentes de trabalho. Assim, para receber auxílio em momentos de necessidade

social, seria necessário recorrer à contratação de seguros privados (LAZARRI, *et al*. 2019).

EC 103/2019	REDAÇÃO ANTERIOR
Art. 201. [...] [...] § 10. Lei complementar poderá disciplinar a cobertura de benefícios não programados, inclusive os decorrentes de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo Regime Geral de Previdência Social e pelo setor privado.	Art. 201. [...] [...] § 10. Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado.

Nesse contexto, é evidente que as mudanças trazidas pela Emenda Constitucional no 103/2019 resultaram em inúmeros prejuízos para os segurados da Previdência Social. Muitos deles tiveram seus direitos aos benefícios previdenciários diminuídos, o que contraria a proteção previamente garantida pela Constituição Federal de 1988.

2.6 DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS ÀS MEDIDAS RESTRITIVAS AO DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL

Neste contexto, o trabalho explorará os limites dos direitos fundamentais: em outras palavras, embora os direitos sociais já conquistados possam ser sujeitos a restrições, essas restrições também têm seus próprios limites. As limitações estabelecidas com base em autorização constitucional, seja de forma expressa ou implícita (seja no aspecto formal ou material), têm o poder de definir os contornos precisos dos direitos fundamentais. No caso dos direitos sociais, o retrocesso social - ou seja, a restrição de um direito social já adquirido - não é absoluto. No entanto, é necessário que o poder político justifique claramente os motivos que levam a tal retrocesso, especialmente quando se trata de um direito social já incorporado na legislação.

2.6.1 Âmbito de proteção e limites do direito fundamental à Previdência Social.

A concepção de que os direitos fundamentais têm uma esfera de proteção e limites correspondentes parte da premissa de que não são absolutos e imutáveis, podendo sofrer modificações ou restrições em seu conteúdo, inclusive em razão da reserva do possível (ALEXY, 2008).

A falta de absolutismo e limites aos direitos surge da necessidade de convivência na sociedade. Não se pode defender a proteção absoluta e incondicional de certos direitos, mas sim uma interpretação que harmonize os direitos conflitantes, permitindo que um direito seja sacrificado em prol do outro.

Segundo Alexy (2015, p. 268), a ideia de restringir um direito fundamental implica em duas entidades distintas: o próprio direito, inicialmente sem restrições, e o direito já limitado após a imposição de restrições. De acordo com a teoria externa dos limites aos direitos fundamentais, nos sistemas jurídicos, os direitos frequentemente se apresentam como direitos já limitados, embora também seja possível conceber direitos sem limitações.

Essa teoria sugere que não há uma ligação intrínseca entre o conceito de direito e o de restrição; essa conexão surge apenas para equilibrar os direitos individuais e coletivos. As restrições são vistas como "desvantagens normativas impostas externamente aos direitos", mas isso não exclui a possibilidade de existirem direitos sem limitações. A relação entre o conceito de direito e o de restrição é estabelecida pela necessidade de harmonizar diferentes interesses jurídicos (SARLET, 2021, p. 407).

Os defensores da teoria interna dos limites dos direitos fundamentais sustentam que o direito já inclui em si mesmo certos limites, não sendo possível separá-los do próprio direito. Nessa abordagem, o conceito de "restrição" é substituído pelo de "limite", entendido como resultado da análise do conteúdo do direito conforme estabelecido na Constituição (PEREIRA, 2006).

A questão central que passa não é se o direito pode ser ou não limitado, mas sim identificar o conteúdo intrínseco do próprio direito. De acordo com essa perspectiva, apenas são consideradas "restrições imanentes" (ALEXY, 2015).

Logo, o direito é concebido com seus próprios limites, que são "fronteiras implícitas, de natureza prévia, e não devem ser confundidas com restrições autênticas" (SARLET, 2021, p. 407).

Dessa forma, o alcance do direito é estabelecido antecipadamente, tornando sua restrição desnecessária e até mesmo logicamente impossível, uma vez que "o processo de definição dos limites do direito é interno a ele" (SARLET, 2021, p. 407-408).

A distinção entre a teoria interna e externa dos limites dos direitos fundamentais implica considerar as normas dos direitos fundamentais como regras ou

princípios, e as posições jurídicas fundamentais como definitivas ou apenas prima facie, respectivamente (ALEXY, 2015).

A teoria externa dos limites dos direitos fundamentais se mostra mais adequada em um sistema de controle de constitucionalidade das leis, pois destaca as restrições ao direito fundamental e permite um controle preciso de todo o procedimento realizado. Isso impõe critérios claros ao legislador ao restringir os direitos fundamentais, em conformidade com os princípios da segurança jurídica e do Estado Democrático de Direito. Por outro lado, a teoria interna apresenta desvantagens, pois aumenta o risco de restrições arbitrárias da liberdade ao não identificar separadamente o âmbito de proteção dos direitos fundamentais e permitir a inclusão de considerações relativas a outros bens dignos de proteção no próprio âmbito desses direitos (SARLET, 2021).

Como evidenciado, o direito fundamental à inviolabilidade de correspondência foi interpretado pelo Supremo Tribunal Federal como uma prerrogativa que limita a interceptação de cartas de presos pela administração penitenciária. Tal medida é considerada excepcional, enquadrando-se como uma restrição aos direitos fundamentais dos detentos, conforme o artigo 41 da Lei de Execuções Penais.

De acordo com os defensores da teoria externa, o conteúdo protegido pelas normas de direitos fundamentais passa por três etapas: 1) a delimitação inicial do âmbito de proteção constitucional; 2) a identificação dos limites obtidos a partir das restrições impostas; e 3) o controle de constitucionalidade dos atos restritivos, no qual são verificados o cumprimento de exigências formais e materiais pela lei (CANOTILHO, 2000).

Portanto, ao rejeitar a teoria interna dos limites dos direitos fundamentais e a abordagem ampliativa do suporte fático proposta por Alexy (2015), é essencial considerar que o direito fundamental à Previdência Social não deve ser inicialmente configurado segundo um modelo ponderativo.

Em vez disso, deve-se analisá-lo à luz da ordem constitucional estabelecida previamente, antes de qualquer ponderação entre bens e valores em conflito. Isso evita uma ampliação artificial do escopo de proteção dos direitos fundamentais, sem levar em conta sua inserção constitucional (ALEXY, 2015).

No ordenamento constitucional brasileiro, o direito à Previdência Social é reconhecido como um direito fundamental no artigo 6º da Constituição Federal, juntamente com outros direitos sociais, como educação, saúde, trabalho, moradia e

assistência aos desamparados. Embora não haja restrições explícitas neste artigo, o artigo 201 da Constituição Federal define os limites iniciais do âmbito de proteção desse direito, estabelecendo diversas restrições externas.

Após a incidência desses limites, o direito fundamental à Previdência Social é estabelecido, sujeito a ações ou omissões previstas na Constituição, em leis promulgadas com base nela ou em situações de conflito entre direitos fundamentais, que podem dificultar, reduzir ou até eliminar o acesso a esse bem jurídico protegido (MENDES, 2002).

No que diz respeito ao direito à Previdência Social, as diferentes formas de limitação são consideradas em conformidade com a legislação brasileira. Enquanto o artigo 201 da Constituição Federal já estabelece algumas restrições, ele também delega à legislação ordinária a definição dos principais aspectos de amparo fornecido pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Além disso, é necessário considerar as limitações que podem surgir de conflitos com outros direitos fundamentais ou bens jurídicos em determinadas situações, aplicáveis mesmo aos direitos fundamentais que não possuem restrições expressas (NOVAIS, 2010).

É importante observar que a questão dos limites ao direito fundamental afeta globalmente o direito, permitindo o controle constitucional tanto das restrições de forma positiva quanto negativa (NOVAIS, 2010).

Seguindo os fundamentos doutrinários adotados, será realizada uma análise mais detalhada das restrições externas ao âmbito de proteção do direito fundamental e dos limites impostos ao legislador ordinário.

É relevante destacar que o enfoque está na relação de amparo prestacional e na transparência, pois é considerada um direito fundamental social, em contraste com a relação jurídica de custeio, que possui natureza tributária e está associada às características dos direitos fundamentais de primeira dimensão.

Diante o exposto, as repercussões de tais enfoque, especialmente em relação à reforma e suas iniciativas de "campanhas de esclarecimento", acabam por ter o efeito oposto ao esperado de uma "redução de gastos":

Expõe Feliciano, 2018 o seguinte:

> O grande equívoco e a crueldade capital - por detrás dessas campanhas está justamente em gerar um imenso clima de insegurança na população. Seria mais inteligente e palatável trabalhar com uma proposta de alteração das regras previdenciárias restrita aos novos segurados, de modo que as pessoas que viessem a ingressar no mercado de trabalho após a reforma se submetessem a um novo critério, razoavelmente escalonado, que

> combinasse idade mínima e tempo mínimo de contribuição. O que as últimas campanhas de mídia conseguiram promover, no entanto, foi uma corrida desenfreada às aposentadorias por quem, hoje, já preenche os requisitos constitucionais e legais, receando prejuízos a médio e longo prazos. Daí que, em março de 2017, houve um incremento de 36,5% nos pedidos de aposentadoria, em relação a 2016. E tal percentual fez apenas aumentar desde então, graças à insistente propaganda - pagas com o escasso dinheiro público - de que a reforma viria a galope. O resultado? A curto prazo, maior gasto com aposentadorias.

Além disso, no Brasil, a Previdência sempre foi negligenciada, refletindo-se na falta de políticas públicas sérias de proteção social. Se houvesse uma abordagem mais ética e consistente, os responsáveis estariam planejando a Previdência de forma a estabelecer regras uniformes, permanentes e adaptáveis ao longo da vida profissional (política intergeracional), em vez de mudar as regras a cada mudança de governo.

Dessa forma, as reformas da Previdência Social fazem parte de um processo contínuo e permanente de ajuste dos sistemas às transformações socioeconômicas, demográficas e do mercado de trabalho, buscando unificar as regras para concessão dos principais benefícios previdenciários.

No entanto, um dos aspectos mais controversos da EC 106/2019 é a transferência de uma parte significativa das regras que antes estavam na Constituição Federal para normas infraconstitucionais. Portanto, essa mudança é vista como um ponto crítico, pois pode afetar a estabilidade e a rigidez das normas que regem a previdência social.

2.7 FENÔMENO DA DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO

Desconstitucionalizar implica transferir determinadas disposições que estavam previstas na Constituição para serem regulamentadas por meio de leis infraconstitucionais. Essa mudança, ao reduzir o status normativo de constitucional para infraconstitucional, torna mais fácil alterar o comando legal, já que a regulamentação por lei é mais simples do que por emenda constitucional.

O governo, argumentando a necessidade de flexibilizar as regras previdenciárias ao longo do tempo, propõe que diversos temas sejam tratados por meio de lei complementar, retirando-as do âmbito constitucional de proteção social.

Segundo Saraiva (2019), membro da Comissão da Seguridade Social, diz que qualquer tentativa de modificar essas disposições enfrentaria defesas jurídicas robustas, pois esses direitos são atualmente protegidos pela Constituição.

Saraiva (2019), também discute o assunto, destacando que a desconstitucionalização é um tema de grande importância, e ressalta:

> A desconstitucionalização seria o contrário disso. Abre espaço para que tais direitos sejam alterados sem tanta cerimônia. E, nesse tocante, a PEC 06/2019 caprichou. Cerca de 52 vezes há referência de que lei complementar possa fazê-lo. Aliás, essa é uma das características da PEC: ela viabiliza que as mudanças sejam feitas em doses homeopáticas, conforme os desígnios dos futuros governantes. E, como na área previdenciária as mudanças normalmente não são positivas, daí a preocupação. É uma espécie de janela aberta para o futuro, que autoriza mudanças drásticas sem tanta burocracia. Essa desconstitucionalização poderia, portanto, alterar as alíquotas de contribuição para o INSS, as regras de cálculo da aposentadoria, ampliar os limites de idade para aposentadoria, o aumento dos tetos sempre que ocorrer aumento na perspectiva de vida, entre outros dispositivos. Enfim, a sociedade precisa ponderar se essa confiança depositada no bom-senso e na capacidade dos políticos em mexerem a qualquer momento é o melhor para o desejo de o brasileiro alcançar a tão sonhada aposentadoria (SARAIVA, 2019, p. 254).

Isso posto, fica evidente que o propósito da reforma, ao desconstitucionalizar diversos aspectos, vai além de estabelecer uma "Nova Previdência". A intenção é permitir que o Estado, sempre que julgar conveniente, possa intervir nesses direitos sociais por meio de um processo legislativo mais simples, rápido e com menos repercussão social, visando reduzi-los sempre que tal exige o Estado (neo)liberal.

Fagnani (2019, p. 137), destaca:

> […] a verdadeira “Reforma” de Bolsonaro não é a PEC n. 6/2019, pois ela apenas introduz diretrizes transitórias que terão validade até que a verdadeira “Reforma” seja feita por meio de dezenas de leis complementares de iniciativa do Poder Executivo, deixando à margem e desprestigiando o Congresso Nacional. Esse ardil justifica-se pelo fato de que essas mudanças têm aprovação mais fácil: enquanto a aprovação de uma Emenda Constitucional requer o voto favorável de 308 deputados e 49 senadores, em duas votações em cada Casa, a aprovação de uma lei complementar requer o voto de 257 deputados e 41 de senadores, em uma votação em cada Casa.

Portanto, é inegável que a desconstitucionalização ameaça desfazer o pacto social estabelecido em 1988. Isso é exemplificado pela noção de "poderes selvagens" de Ferrajoli, que sugere um poder ilimitado que subjuga as esferas política e jurídica.

No entanto, é interessante notar que o relatório da CCJ na Câmara dos Deputados argumenta que não haverá falta de segurança jurídica, pois as regras previdenciárias, se tratadas por meio de lei complementar, terão uma proteção considerável contra mudanças repentinas ou impulsivas. Isso se deve ao fato de que

as leis complementares exigem um quórum qualificado de maioria absoluta para aprovação e votação nominal dos parlamentares, ao contrário das leis ordinárias, que exigem apenas maioria simples e permitem votação simbólica.

Além disso, a matéria tratada em lei complementar não pode ser objeto de lei delegada ou medida provisória, e não pode ser apreciada exclusivamente por comissões, sendo necessário que seja deliberada pelo Plenário de cada Casa do Congresso. Portanto, é preocupante que o parlamento tenha iniciado o estudo sobre o desmonte da previdência social sem a devida oposição ou debate necessário em uma democracia.

Por último, podemos afirmar que a desconstitucionalização da seguridade social promovida pela Emenda Constitucional nº 103/2019 apresenta diversos perigos que comprometem a efetividade e a proteção dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal.

Haja vista, que a Emenda Constitucional 103/2019 transfere para a esfera normativa das emendas às Constituições estaduais, bem como às Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos municípios, a competência para determinar a idade mínima para as aposentadorias voluntárias dos servidores públicos vinculados aos regimes próprios de previdência dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (conforme o novo inciso III do § 1º do artigo 40 da Constituição Federal). Da mesma forma, a emenda atribui à lei complementar de cada ente federativo a regulamentação do tempo de contribuição e outros requisitos para a aposentadoria voluntária no regime próprio (também conforme o novo inciso III do § 1º do artigo 40 da Constituição Federal). Além disso, a EC 109/2019 delega às leis ordinárias de cada ente federativo a competência para tratar do cálculo dos proventos de aposentadoria de seus servidores e da pensão por morte destinada aos dependentes (conforme o novo § 3º do artigo 40 da Constituição Federal). Portanto, pode-se afirmar, como demostrado com exemplos anteriormente, que a Reforma da Previdência implicou na desconstitucionalização dessas questões.

Esse contexto suscita uma pergunta essencial: se os aspectos secundários do direito à previdência social forem incorporados à Constituição, poderia ser alegado que uma desconstitucionalização que enfraquecesse consideravelmente os direitos dos cidadãos violaria a proibição do retrocesso?

2.8 PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL

Os princípios da segurança jurídica e da preservação da confiança depositada na administração, integrantes do Estado Democrático e Social de Direito, estão alinhados com outros princípios fundamentais, como o da socialidade, da democracia, da dignidade da pessoa humana, da igualdade, da máxima eficácia e efetividade das normas de direitos fundamentais, bem como da superioridade e força normativa da Constituição. Além disso, a internacionalização dos direitos fundamentais exige a implementação progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo um princípio mais amplo que veda o legislador de adotar medidas regressivas dos direitos fundamentais, conhecido como proibição de retrocesso (SARLET, 2021).

Enquanto o princípio da segurança jurídica assegura que os indivíduos possam organizar suas vidas de maneira autônoma e responsável, com base nas normas jurídicas vigentes, garantindo estabilidade, certeza e confiança na ordem jurídica, o princípio da proibição de retrocesso social destaca-se por exigir que o legislador mantenha um padrão de concretização dos direitos fundamentais já estabelecidos. Este princípio visa preservar os direitos adquiridos e as expectativas legítimas dos cidadãos, impedindo qualquer retrocesso nas conquistas sociais já alcançadas (DERBLI, 2007).

Mendonça (2003, p. 218-219) destaca três abordagens distintas do conceito de "vedação do retrocesso" que têm sido discutidas. A primeira abordagem considera como "retrocesso" qualquer medida que vá contra a opinião do seu proponente em relação à conveniência ou oportunidade de uma lei. A segunda refere-se a uma vedação "genérica" do retrocesso, indicando que uma vez que uma norma constitucional tenha sido plenamente implementada pela legislação infraconstitucional, essa legislação não pode ser simplesmente revogada, embora possa ser substituída. Por fim, a terceira, diz respeito especificamente aos direitos sociais fundamentais, entendendo que uma vez que um certo nível de realização dos direitos fundamentais tenha sido alcançado pela legislação infraconstitucional, esse nível não pode ser retrocedido, ou seja, não se pode diminuir a garantia desses direitos, embora ainda seja possível regulamentá-los de maneira diferente. Essas

duas últimas concepções se diferenciam porque uma trata da proibição da revogação direta de uma lei infraconstitucional que torna aplicável uma norma constitucional, enquanto a outra trata da proibição de redução, por meio de alteração legislativa infraconstitucional, do status jurídico previamente alcançado no campo dos direitos sociais.

Pode-se concluir que o termo "retrocesso" deve ser entendido no sentido específico da expressão da seguinte maneira:

> [...] nos estritos termos de uma dogmática jurídico-constitucional que lide com as ideias de efetividade, força normativa da Constituição, eficácia de defesa dos direitos prestacionais e dever de proteção pelo aspecto objetivo dos direitos fundamentais sociais (MENDONÇA, 2003, p. 219).

Considerando a natureza essencialmente social do direito fundamental à Previdência Social e o interesse em estabelecer os limites constitucionais para a restrição desse direito, é pertinente direcionar o foco para o conceito específico de vedação de retrocesso mencionado por Mendonça (2003). Esse conceito é fundamental para embasar as conclusões desejadas, embora, de acordo com a perspectiva defendida por Derbli (2007), não exista uma proibição genérica de retrocesso que se aplique à vedação específica de retrocesso nos direitos sociais. A noção de proibição de retrocesso social, conforme argumentado por constitucionalistas como Canotilho e Moreira (1991), destaca-se como um dos aspectos da perspectiva jurídico-subjetiva dos direitos fundamentais sociais em sua dimensão prestacional, funcionando como uma salvaguarda contra medidas regressivas que visem à destruição ou redução desses direitos.

É relevante ressaltar que, conforme observado por Canotilho e Moreira (1991), quando um direito é plenamente garantido, ele se converte, nesse sentido, em um "direito negativo" ou direito de defesa, ou seja, em um direito que requer que o Estado se abstenha de violá-lo.

Essa interpretação vai além do conceito de direito à prestação, considerado como um direito positivo que requer uma ação afirmativa do Estado, seja através da legislação de acordo com as disposições constitucionais, seja pela implementação de serviços regulamentados por lei ordinária.

No contexto do direito negativo ou direito de defesa, ocorre uma proibição de retroceder em questões sociais, implicando na restrição ou até mesmo na supressão de direitos de natureza prestacional que já foram implementados. Em outras

palavras, uma vez que um certo nível de realização social é alcançado, isso passa a representar simultaneamente uma garantia institucional e um direito subjetivo.

Essa abordagem foi adotada pela jurisprudência do Tribunal Constitucional de Portugal, que considerou inconstitucional uma lei que revogava grande parte da Lei do Serviço Nacional de Saúde, argumentando que essa revogação violava o direito fundamental à saúde (art. 64 da CRP). Essa posição foi reiterada pelo mesmo Tribunal ao declarar a inconstitucionalidade da exclusão de pessoas entre 18 e 25 anos do benefício de rendimento mínimo de inserção (SARLET, 2021).

No contexto jurídico brasileiro, Barroso (2001, p. 158), ressalta a importância de assegurar a proteção do "patrimônio jurídico da cidadania" e detalha:

> [...] Por este princípio, que não é expresso, mas decorre do sistema jurídico constitucional, entende-se que uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não possa ser absolutamente suprimido. Nessa ordem de ideias, uma lei posterior não pode extinguir um direito ou uma garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito fundado na Constituição. O que se veda é o ataque à efetividade da norma, que foi alcançada a partir de sua regulamentação. Assim, por exemplo, se o legislador infraconstitucional deu concretude a uma norma programática ou tornou viável o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o ato legislativo, fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior (BARROSO, 2001, p. 158).

Silva (1982), descreve esse princípio como um "direito subjetivo negativo", que concede o poder de contestar qualquer medida legislativa que, posteriormente, reduza o nível de concretização previamente estabelecido por uma norma constitucional.

Nesse contexto, Sarlet (2021) sustenta a vedação de retrocesso social como um princípio constitucional fundamental implícito, aplicável a todos os direitos fundamentais, mas especialmente aos direitos sociais prestacionais. Ele é derivado tanto (a) do princípio do Estado democrático e social de Direito, que visa proteger a confiança e a estabilidade das relações jurídicas, garantindo a manutenção dos níveis mínimos de segurança social alcançados; (b) do princípio da dignidade humana, que exige tanto a satisfação dos direitos sociais quanto a não adoção de medidas que prejudiquem as condições de vida dignas dos cidadãos; e (c) do princípio da máxima eficácia e efetividade das normas de direitos fundamentais sociais, conforme estipulado pelo artigo 5º, §1º, da Constituição Federal.

Da mesma forma, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, promulgada em 22 de novembro de 1969, estipula no artigo 26 o princípio do desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos, sociais e culturais, levando em conta os recursos disponíveis de cada Estado.

Cada Estado parte é responsável por garantir os requisitos mínimos do direito ao seguro social para todos os cidadãos, especialmente para os grupos mais marginalizados e desfavorecidos, dentro das possibilidades financeiras do país. Mesmo as nações menos desenvolvidas devem demonstrar que a distribuição de recursos respeita as obrigações estabelecidas na Convenção, evitando a discriminação e garantindo igualdade de tratamento entre homens e mulheres, dentro das limitações financeiras existentes (OEA, 1969).

No contexto do ordenamento constitucional brasileiro, o princípio do não retrocesso em relação à Previdência Social encontra fundamento específico nos princípios e normas que regem o sistema de seguridade social. A Constituição de 1988, ao definir os objetivos da Seguridade Social - abrangendo não apenas ações voltadas para garantir os direitos à saúde e assistência social, mas também à Previdência Social-, estabeleceu que esses direitos sociais seriam regidos pelo princípio da “universalidade da cobertura e do atendimento” e pela “seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços” (BRASIL, 1988).

Portanto, é amplamente aceito que existe um alto grau de concordância em relação à proteção contra o retrocesso. No entanto, é importante ressaltar que essa proteção não é absoluta, pois a função legislativa requer uma constante avaliação e reavaliação das necessidades do Estado, em conformidade com os princípios democráticos. Desta forma, ao negar a absoluta rigidez deste princípio, o próprio jurista Canotilho (2004) foi claro ao rejeitar uma concepção inflexível da proibição do retrocesso, rompendo com a tese anteriormente defendida:

> O rígido princípio da “não reservibilidade” ou, formulação marcadamente ideológica, o “princípio da proibição da evolução reacionária” pressupunha um progresso, uma direccção e uma meta emancipatória e unilateralmente definidas: aumento contínuo de prestações sociais. Deve relativizar-se este discurso que nós próprios enfatizámos noutros trabalhos. “ A dramática aceitação de “menos trabalho e menos salário, mas trabalho e salário e para todos”, o desafio da bancarrota da previdência social, o desemprego duradouro, parecem apontar para a insustentabilidade do princípio da não reversibilidade social (CANOTILHO, 2004, p.111).

O Tribunal Constitucional de Portugal adotou uma postura mais flexível diante

da crise econômica e financeira, tolerando restrições aos benefícios sociais conquistados anteriormente, conforme evidenciado nos Acórdãos 399/2010, 396/2011 e 353/2012. Estes casos envolveram a redução progressiva dos salários dos servidores públicos, suspensão de adicionais de férias e décimo terceiro, e até mesmo redução dos vencimentos em até 25%.

No contexto brasileiro, a Suprema Corte analisou a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 41 na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 3.105, relatada pelo Ministro Cezar Peluso em 18.08.2004. Esta emenda autorizava a instituição de contribuição previdenciária sobre os proventos dos servidores inativos. Em sua análise, o Ministro Celso de Mello, pela primeira vez na Corte, considerou o escopo do princípio da proibição do retrocesso e votou pela inconstitucionalidade da tributação. Ele argumentou que a garantia conquistada de não contribuir mais para o regime previdenciário com a aposentadoria não poderia ser revogada para obrigar os aposentados e pensionistas a continuarem como contribuintes do sistema, sob o risco de configurar um retrocesso ilegítimo desse direito.

No referido julgamento, o Ministro Celso de Mello declarou que:

> [...] a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional, impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos [...], salvo na hipótese da implementação de políticas compensatórias.

Em 2007, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi convocado novamente para deliberar sobre a constitucionalidade da Emenda Constitucional nº 41/2003, desta vez na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.104/DF. O foco dessa ação era a modificação dos critérios de aposentadoria para trabalhadores urbanos e rurais, os quais se tornaram mais rigorosos, embora tenha sido estabelecida uma regra de transição. A decisão baseou-se no princípio *tempus regit actum*, porém, a relatora, Ministra Carmen Lúcia, também abordou o princípio da proibição do retrocesso. Segundo ela, haveria violação desse princípio somente se o direito à aposentadoria tivesse sido extinto. Como houve apenas uma transição de um modelo para outro, a não regressão não foi infringida. Além disso, a decisão considerou o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência, bem como a razoabilidade e proporcionalidade (BRASIL, 2007).

Essa decisão é paradigmática devido ao contexto em que foi proferida. Na época, o Estado brasileiro enfrentava uma séria crise de déficit nas contas da

Previdência Social. A reforma realizada por meio da Emenda Constitucional nº 41/2003 tinha como objetivo principal enfrentar essa questão. O aspecto econômico era crucial, pois visava equilibrar o orçamento público e evitar o colapso do sistema previdenciário brasileiro, que já estava com recursos insuficientes para manter os benefícios previdenciários (BRASIL, 2007).

Em 2009, no Recurso Extraordinário nº 351750, a Corte aplicou o Código de Defesa do Consumidor para afastar limitações de indenização por atraso de voo internacional, argumentando que isso não representaria um retrocesso social na proteção dos consumidores (BRASIL, 2009). Em outra ocasião, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.543, discutiu-se a validade de um artigo de lei que exigia a impressão do voto após sua digitação. O STF considerou esse requisito inconstitucional, pois representaria um retrocesso no direito fundamental ao voto secreto (BRASIL, 2013).

Embora a Corte Constitucional brasileira já tenha reconhecido o princípio da proibição do retrocesso social, em apenas duas ocasiões ele serviu como fundamento para declarar a inconstitucionalidade. Além disso, essas decisões não estavam relacionadas a direitos sociais específicos (BRASIL, 2015).

Em outras situações, como nas ADIs 5.246 e 5.230, a proibição do retrocesso foi central na alegação de inconstitucionalidade de Medidas Provisórias relacionadas à previdência. Os requerentes argumentaram que essas medidas representavam um retrocesso social, apoiando-se no voto do ministro Celso de Mello na ADI 3.105. No entanto, ambos os processos foram encerrados sem julgamento de mérito (BRASIL, 2015).

Durante a análise da Emenda Constitucional nº 103/2019, especificamente em relação ao valor da pensão por morte, a Turma Recursal da Seção Judiciária de Sergipe (TRF5), no processo nº 0503624-34.2020.4.05.8500, declarou a inconstitucionalidade do novo cálculo da pensão por morte, argumentando, entre outros pontos, a não admissão do retrocesso social (TRF5, processo nº 0503624-34.2020.4.05.8500, 2021).

No voto principal do acórdão, destacou-se:

> Não há a menor sombra de dúvida que a alteração estabelecida pela EC em relação à pensão por morte conduz à supressão concreta do direito e viola flagrantemente as instituições que o Estado deve proteger, a garantia da “cobertura do evento morte” (art. 201, inciso I, da CF/88) e a vedação do retrocesso, especialmente porque sequer se poderia falar em aplicação da reserva do possível no caso das prestações previdenciárias, pois elas têm

> fonte de custeio específica (TRF5, processo nº 0503624-34.2020.4.05.8500, 2021).

Defende-se a ideia de que a proibição do retrocesso não deve ser um obstáculo absoluto para alterações legislativas que possam limitar ou suprimir direitos sociais. No entanto, tais medidas devem ser submetidas a uma análise criteriosa, garantindo que passem pelo teste da proporcionalidade, considerando sua adequação, necessidade e proporcionalidade estrita.

Quando o legislador busca reduzir ou extinguir benefícios ou serviços na área da Previdência Social, é necessário justificar financeiramente a realocação de recursos, demonstrando que existem recursos suficientes para tal despesa. Além disso, deve ser comprovado que essa realocação prioriza a proteção das pessoas em situação de maior vulnerabilidade social, em conformidade com o princípio da distributividade presente no sistema de Seguridade Social.

Embora os direitos fundamentais, que são essenciais para garantir a dignidade da pessoa humana, possam restringir a atuação do legislador, é importante não limitar as decisões políticas, que são fundamentais em um regime democrático. No entanto, espera-se que o poder político justifique de forma transparente suas decisões, presumindo-se que existam recursos materiais disponíveis para manter os direitos sociais.

Um dos fundamentos essenciais de um sistema democrático de direito, que promove a diversidade política é o princípio republicano, isto é assegurar que um processo legislativo eficiente, ocorra de forma que o procedimento seja normativo imparcial. Mesmo que os líderes eleitos tenham autonomia para elaborar leis e políticas públicas, é fundamental que embasem suas decisões de forma adequada, apresentando argumentos fundamentados em evidências confiáveis, transparentes e disponíveis para avaliação pública.

Segundo Kertzman (2015), ele argumenta que essa modificação, isto é a reforma da previdência, seria inviável, em virtude do princípio do não retrocesso social, e também devido à proibição na Constituição Federal de emendas que busquem eliminar direitos e garantias constitucionais, conforme destacado no excerto a seguir:

> A “dignidade da pessoa humana” (art. 1º, III, CF/1988) também é bastante relacionada à seguridade social, principalmente nas decisões de nossos tribunais. De fato, ao analisar um litígio em que o segurado busca um benefício assistencial ou previdenciário mínimo para a sua sobrevivência ou um serviço de saúde que vai lhe dar uma vida digna, o Judiciário deve ponderar este princípio com os demais dispositivos específicos. Outro

> princípio geral que deve sempre ser analisado em matérias relacionadas à seguridade social é o “princípio do não retrocesso social”. Veja que o próprio texto constitucional veda a reforma constitucional tendente a abolir os direitos e garantias individuais (art. 60, §4º, IV, CF/1988). Apesar de polêmico, parte considerável da doutrina entende que tal vedação é extensiva aos direitos sociais, não sendo possível a apreciação de Emendas Constitucionais redutoras dos direitos sociais. De fato, ao garantir o não retrocesso da dignidade da pessoa humana, sem dúvida, a Constituição eleva ao “status” de cláusula pétrea também os direitos sociais garantidores do bem estar individual (KERTZMAN, 2015, p.287).

Dessa forma, pode-se observar diante do exposto que a reforma da previdência enfrenta desafios jurídicos e constitucionais, especialmente devido ao princípio do não retrocesso social e à proibição de emendas que busquem eliminar direitos e garantias constitucionais.

3 CONSIDERAÇÕES GERAIS

A Emenda Constitucional 103/2019 promoveu mudanças significativas no principal sistema previdenciário nacional, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que engloba uma ampla gama de trabalhadores. Isso inclui aqueles empregados no setor privado, como assalariados, autônomos, empresários individuais, microempreendedores individuais, sócios de empresas, prestadores de serviços remunerados, trabalhadores avulsos, pequenos produtores rurais e pescadores artesanais que trabalham em regime familiar, além de outras categorias profissionais.

Também estão sob o RGPS os funcionários públicos municipais que não possuem regime próprio de previdência social, bem como aqueles que ocupam cargos eletivos em níveis federal, estadual ou municipal. A Lei 8.213/1991, conhecida como "Lei de Benefícios da Previdência Social", regula o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), um sistema de filiação compulsória e automática para os segurados obrigatórios, com a possibilidade de adesão facultativa para aqueles que não estão incluídos nos critérios obrigatórios e não possuem regime próprio de previdência. Esta lei também permite que os segurados facultativos sejam automaticamente filiados ao RGPS, em conformidade com o princípio da universalidade do atendimento estabelecido no artigo 194, I, da Constituição.

A atuação do Estado na Previdência Social visa proteger os filiados obrigatórios ou facultativos, bem como seus dependentes, por meio da concessão de benefícios e serviços previdenciários.

A Emenda Constitucional 103/2019 introduziu alterações significativas no RGPS, causando um desequilíbrio na proteção previdenciária anteriormente estabelecida, devido à flexibilização das regras de concessão, cálculo e manutenção dos benefícios. O direito à Previdência Social é um direito fundamental que não deveria retroceder dessa forma.

Embora ajustes periódicos nas regras sejam necessários para manter o equilíbrio financeiro e atuarial, a forma como foram implementadas pela legislação atual não é ideal. Ao invés de buscar melhorar a eficiência na arrecadação dos recursos da Seguridade Social e reduzir imunidades e isenções fiscais, optou-se por reduzir a proteção social, o que pode ter consequências adversas para as camadas mais vulneráveis da população.

Essa abordagem, que caminha em direção a um modelo de Estado Mínimo, transferindo responsabilidades do Estado para a iniciativa privada, pode prejudicar os mais necessitados, que dependem de serviços públicos gratuitos e programas de redistribuição de renda. O Brasil parece estar se distanciando gradualmente do modelo de "Estado de bem-estar social" previsto na Constituição de 1988, justificando essa mudança pela alegada insuficiência de recursos para manter o equilíbrio das contas públicas.

No entanto, a Seguridade Social, conforme estabelecido no artigo 194, III, da Constituição, tem como objetivo a seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços, o que sugere que a atual reforma da previdência pode estar indo de encontro a esses princípios.

Diante desse panorama, é difícil conceber que um sistema que já proporcionava benefícios mensais médios em torno de R$ 1.400,00 pudesse ser considerado excessivamente generoso a ponto de gerar a economia pretendida com a Reforma da Previdência (TCU, 2019).

A impressão que se tem é de que se está caminhando para um modelo de previdência pública com benefícios de valores mais baixos, próximos do salário mínimo ou pouco acima. As pessoas com maior capacidade de poupança seriam incentivadas a buscar complementação de renda por meio de fundos de previdência privada geridos por instituições financeiras.

A mudança do sistema de repartição simples, conforme previsto no artigo 201 da Constituição Federal, para a possibilidade de futuras alterações constitucionais visando à adoção do modelo de capitalização (proposta original da PEC 06/2019, embora rejeitada durante a tramitação na Câmara dos Deputados), pode resultar em um aumento da pobreza no país, especialmente entre a população idosa e aquela excluída do mercado de trabalho.

A aprovação da Emenda Constitucional 103/2019 decorreu, em grande parte, da mudança de governo ocorrida no Brasil após as eleições presidenciais de 2018, baseada na ascensão de uma agenda conservadora e neoliberal. Isso enfraqueceu sindicatos e movimentos sociais que defendiam uma previdência pública e solidária, enquanto argumentos falaciosos de que a aprovação da PEC 06/2019 representaria a criação de uma "Nova Previdência" focada em "cortar privilégios" foram utilizados.

Com o respaldo incondicional dos meios de comunicação, que divulgaram predominantemente notícias e opiniões favoráveis ao novo modelo previdenciário, e

com o apoio de parlamentares sensíveis aos benefícios oferecidos pelo Executivo em troca da aprovação do texto elaborado pela equipe econômica, o resultado foi prejudicial para os segurados do RGPS.

É importante ressaltar que a EC 103/2019 manteve as premissas do artigo 201 da Constituição, que estabelecem a previdência social como um regime geral, contributivo e de filiação obrigatória, com critérios para preservar o equilíbrio financeiro e atuarial. No entanto, a Reforma da Previdência promoveu alterações significativas nos requisitos para elegibilidade aos benefícios, impactando diretamente os segurados.

Além das mudanças no texto constitucional, a EC 103/2019 retirou normas que anteriormente estavam no artigo 201, desconstitucionalizando-as. Isso significa que agora leis complementares e ordinárias terão a responsabilidade de definir muitos aspectos das aposentadorias, incluindo parte dos critérios para concessão de benefícios do RGPS, como o tempo mínimo de contribuição para aposentadorias especiais, as regras de cálculo e os requisitos para a concessão da pensão por morte.

Essa desconstitucionalização dos parâmetros traz incertezas e falta de segurança jurídica para os segurados, prejudicando o planejamento de suas vidas e projetos futuros.

Quanto à vinculação automática das idades mínimas de aposentadoria ao aumento da expectativa de vida da população, essa medida não foi aprovada pelo Congresso.

Portanto, qualquer futura elevação das idades mínimas de aposentadoria no RGPS e no Regime Próprio da União dependerá de uma nova emenda constitucional.

4 CONCLUSÃO

Diante da análise do texto, é possível concluir que a Emenda Constitucional 103/2019 trouxe mudanças substanciais ao sistema previdenciário brasileiro, especialmente ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), afetando diretamente uma ampla gama de trabalhadores. Essas alterações, embora justificadas como necessárias para manter o equilíbrio das contas públicas, resultaram em diversos prejuízos para os segurados da Previdência Social, reduzindo seus direitos aos benefícios previdenciários, consequentemente causando um retrocesso social.

Além das mudanças diretas nas regras previdenciárias, a Reforma da Previdência também teve impactos na arquitetura constitucional da Seguridade Social. Esses impactos incluem a desconstitucionalização de certos direitos previdenciários, ou seja, a retirada desses direitos do texto constitucional, e a subordinação da norma constitucional às normas infraconstitucionais, isto significa, leis e regulamentos inferiores à Constituição. Por fim, são inúmeras maneiras pelas quais os direitos previdenciários perdem sua proteção constitucional, como evidenciado pelo modo como as pessoas buscam o poder judiciário em questões previdenciárias. A redação inicial do artigo 109, § 3°, da Constituição Federal garantia explicitamente configuração do acesso à justiça, no entanto, passou a ser direcionado para a legislação ordinária (Lei 13.876/2019), ao qual delimita o direito de ajuizar ações previdenciárias na jurisdição delegada, um direito que anteriormente estava explicitamente garantido na Constituição, sem limitações impostas pela legislação comum.

Haja vista, que esse fenômeno de desconstitucionalização atinge diversos aspectos relacionados à previdência social, como a definição da idade mínima para aposentadoria, o tempo de contribuição necessário, bem como as regras que regem a concessão da aposentadoria especial. Essa constatação sugere que muitas das questões previdenciárias que antes estavam firmemente estabelecidas na Constituição passaram a ser objeto de regulamentação por meio de legislação ordinária, consequentemente terão impactos significativos na proteção e nos direitos dos segurados.

Em virtude da flexibilização das regras de concessão, cálculo e manutenção dos benefícios, aliada à desconstitucionalização de normas antes previstas na Constituição Federal de 1988, gerou incertezas e falta de segurança jurídica para os

segurados. Além disso, a retirada de normas constitucionais e a transferência da definição de critérios para leis complementares e ordinárias podem impactar negativamente o planejamento de suas vidas e projetos futuros.

A aprovação da EC 103/2019 refletiu a ascensão de uma agenda conservadora e neoliberal, enfraquecendo sindicatos e movimentos sociais que defendiam uma previdência pública e solidária. A utilização de argumentos falaciosos sobre a necessidade de cortar privilégios contribuiu para a aprovação da reforma, em detrimento dos interesses dos segurados.

Outro aspecto igualmente significativo foi a declaração de inconstitucionalidade das novas normas de pensão por morte estabelecidas pela Emenda Constitucional 103/2019, em seu art. 24. Essas alterações representaram um retrocesso social, uma vez que reintroduziram o critério de cota familiar e cotas individuais, semelhante ao modelo que existia na antiga Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). A LOPS foi revogada em 1991, quando a Lei 8.213/91 entrou em vigor.

Embora o sistema previdenciário exija ajustes periódicos para manter seu equilíbrio, é fundamental que tais mudanças respeitem os princípios da proteção social e da justiça distributiva. A busca por uma previdência mais sustentável não pode sacrificar os direitos e a dignidade dos trabalhadores, especialmente os mais vulneráveis.

Dessa forma, conclui-se que diante das alterações promovidas pela EC 103/2019, fica evidente o retrocesso em matéria de direito humano fundamental à seguridade social, pois as mudanças resultaram na redução da proteção social e dos direitos dos segurados, comprometendo sua dignidade e bem-estar.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALEXY, Robert; HECK, Luís Afonso. **Constitucionalismo discursivo**. Tradução: Luís Afonso Heck. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

ANSILIERO, G. *et al*. **Análise descritiva das políticas públicas de inclusão previdenciária dos trabalhadores autônomos: o plano simplificado de previdência social e o microempreendedor individual**. Texto para Discussão no. 2546. Rio de Janeiro: IPEA. Março, 2020.

BANDEIRA DE MELO, Oswaldo Aranha. **A teoria das Constituições Rígidas.** 2. ed. São Paulo: José Bushastsky, 1980.

BARCELLOS, Ana Paula. **Direito constitucional a um devido procedimento na elaboração normativa: direito à justificação**. 3.ed. São Paulo: Fórum, 2020.

Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 1988.

_____. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Aprova a consolidação das leis do trabalho**. Rio de Janeiro, 1 maio 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 20 mar. 2024.

_____. Senado Notícias. **Congresso promulga reforma da previdência nesta terça-feira**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/08/congresso-promulga-reforma-da-previdencia-nesta-terca-feira#:~:text=A%20Emenda%20Constitucional%20da%20reforma,e%20tramitou%20durante%20oito%20meses>. Acesso em: 24 fev. 2024.

BELTRAMELLI NETO, Silvio. **Direitos Humanos**. Salvador: Juspodivm, 2014.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 23.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CAMPOS, Francisco. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Freitas, 1956. v.I.

COSTA, Marcelo Freire Sampaio. **Eficácia dos direitos fundamentais entre particulares: juízo de ponderação no processo do trabalho**. São Paulo: LTr, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder, Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista dos tribunais**. São Paulo. ano. 86, v.737, p.11-22, mar.1997.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 24.ed.São Paulo: Saraiva,2003.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. Sao Paulo: Juspodivm, 2023.

FELICIANO, Guilherme Guimarães; CASTRO, Carlos Alberto Pereira. **Voltou a reforma da Previdência, agora "desidratada"**. Portal JOTA, [S.l.], 06 fev. 2018.

FRANZOI, Jackeline Guimarães Almeida. Dos direitos humanos: breve abordagem sobre seu conceito, sua história, e sua proteção segundo a constituição brasileira de 1988 e a nível internacional. Paraná. **Revista jurídica cesumar**, v. 3, n. 1, 2003.

GALLUPPO, Marcelo Campos. **O que são direitos fundamentais?** Belo Horizonte, Del Rey, 2003.

GURGEL, Yara Maria Pereira. **Direitos humanos, princípio da igualdade e não discriminação**. São Paulo: LTr, 2010.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2009. v. II

GRIMM, Dieter. **Constitucionalismo y derechos fundamentales**. Tradução de Raúl Sanz Burgos y José Luis Muñoz de Baena Simón. Madrid: Trotta, 2006.

HERKENHOFF, João Baptista. **Curso de direitos humanos**. Teresina: Acadêmica, 1994.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. M 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

LAZZARI, Joao Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; ROCHA, Daniel Machado; KRAVCHYCHYN, Gisele. **Comentários à Reforma da Previdência**. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 296 p.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2006.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Curso de direitos fundamentais**. Sao Paulo: Gen. Método, 2008.

MARTINS, Sergio Pinto. **Fundamentos de direto da seguridade social.** 6°. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MEDEIROS, Benizete Ramos de. **Trabalho com dignidade**. São Paulo: LTr, 2008.

NETTER, Francis. **La sécurité sociale et ses príncipes**.Paris: Dalloz, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

NOVAIS, Jorge Reis. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. 2. ed. Coimbra: Wolters Kluwer Portugal, 2010a.

NOVAIS, Jorge Reis . **Direitos sociais**. Coimbra: Coimbra, 2010b.

ORTIZ, Isabel; DURÁN-VALVERDE, Fabio; URBAN, Stefan; WODSAK, Veronika. **Reversão da privatização de previdência: questões chaves**. Suíça: OIT, 2018. Disponível em: <https://www.diap.org.br/images/stories/oit-resumo-estudocapitalizacao.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2024.

ROCHA, Daniel Machado da. **O direito fundamental à previdência social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

ROMITA, Arion Sayão. **Direitos fundamentais nas relações de trabalho**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2014.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Comentários à lei orgânica da previdência social**. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

SALVADOR, Sérgio Henrique; AGOSTINHO, Theodoro Vicente; DA SILVA, Ricardo Leonel. **A fragilidade argumentativa do déficit como justificativa central da proposta dereforma da Previdência Social (PEC n. 06/2019) e seus reflexos no ideário da efetividade dos direitos fundamentais.** Revista brasileira de direito social, v. 2, n. 3, 2019.

SAMPAIO, Nelson de Souza. **O Poder de reforma constitucional**. Bahia: Livraria Progresso, 1954.

SANTIAGO, Marcus Firmino, Marbury vs. Madison: uma revisão da decisão chave para o controle jurisdicional de constitucionalidade, Passagens. **Revista internacional de história política e cultura jurídica Rio de Janeiro**: vol. 7, n.2, maio-agosto, 2015, p. 277-297.

SANTOS, Enoque Ribeiro dos. **Direitos humanos na negociação coletiva**. São Paulo: LTr, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. **A Eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito previdenciário**. Niterói: Impetus, 2010.

TEIXEIRA, Denilson Victor Machado. **Manual de direito da seguridade social**. 3.ed. Leme: J. H. Mizuno, 2015.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua reserva de justiça**. São Paulo: Malheiros, 1999.