

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

RENATA RAULE MACHADO

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 E A DIGNIDADE DA
PESSOA HUMANA: O IMPACTO NEGATIVO NOS BENEFÍCIOS DE
RISCO**

CAMPO GRANDE-MS
2024

RENATA RAULE MACHADO

**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 E A DIGNIDADE DA
PESSOA HUMANA: O IMPACTO NEGATIVO NOS BENEFÍCIOS DE
RISCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de concentração: Direitos Humanos

Linha de Pesquisa: Direitos Fundamentais, Democracia e Desenvolvimento Sustentável

Orientadora: Prof^a Dr^a Lídia Maria Ribas

CAMPO GRANDE-MS
2024

Eu, Renata Raule Machado, autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Assinatura: _____

Data: ____/____/____



Bibliotecário(a) responsável:

TERMO DE APROVAÇÃO

Nome: Renata Raule Machado

Título: Emenda Constitucional nº 103/2019 e a Dignidade da Pessoa Humana: o impacto negativo nos benefícios de risco

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para obtenção do título de Mestre em Direito.

Aprovada em: 21/05/2024.

Banca Examinadora

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Lúcia Maria Ribas

Instituição: UFMS

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof^ª Dr^ª Elisaide Trevisam

Instituição: UFMS

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. Thiago Melim Braga

Instituição: INSTEAD

Julgamento: _____ Assinatura: _____

“Eu entendo que às vezes é preciso se fazer gestos que são assistenciais. Só que estes não podem substituir nem a reforma agrária, nem a tributária nem a da previdência. Muitos ficam em dúvida sobre dar o peixe ou ensinar a pescar. Eu digo que tem que dar peixe, ensinar a pescar, às vezes tem de ensinar onde está o rio e tem de ajudar a conquistar o rio também, pois ele geralmente está nas mãos de três ou quatro oligarcas. Tem que conquistar o rio, senão continuaremos sempre submetidos a salários de fome, aposentadorias de fome, dívidas externas e ao capricho de impérios e oligarquias”.

Pedro Casaldáliga

RESUMO

O presente trabalho pretende tecer considerações acerca da última, reforma previdenciária, ocorrida por meio da Emenda Constitucional nº 103/19, enfatizando acerca do grande impacto negativo nas novas regras de cálculo dos benefícios de risco, quais sejam, aposentadoria por incapacidade permanente e pensão por morte e a violação à dignidade da pessoa humana. Para tanto, faremos um breve histórico da Previdência no Brasil, com enfoque nos Regimes Próprios de Previdência Social. Também, como foi criado o Regime Próprio de Previdência do Mato Grosso do Sul, sobretudo diante da peculiaridade da divisão do Estado. O método hipotético-dedutivo foi aplicado em duas etapas: identificando a formação de valores e aspecto cultural que tolera interesses contraditórios entre indivíduo/segurado/beneficiário e Estado. Para a pesquisa, foram utilizadas legislações pátrias, históricas e vigentes, obtida na plataforma do site do planalto e em livros compilados. O enfoque teórico será valorativo com ênfase em sociocrítica, pois a análise da aparente contradição de valores entre os objetivos de proteção aos direitos humanos e a garantia de uma previdência social profícua, deve ser feita com observância à formação histórica da previdência, seus objetivos e seus efeitos na sociedade. Das alterações promovidas pela sobredita Emenda, o pior impacto ocorreu sobre os valores dos benefícios de risco, quais sejam, as pensões por morte e as aposentadorias por incapacidade permanente, momento em que as pessoas estão mais vulneráveis e necessitando de valores para fazer frente às suas despesas. A referida Emenda foi publicada e, 04 (quatro) meses depois fomos surpreendidos com a pandemia da Covid-19, onde tivemos 705.775¹ óbitos. As famílias, além da perda de seus entes queridos, ficaram sem numerário para fazer frente às suas despesas hodiernas, diante da diminuição abissal entre o valor recebido a título de aposentadoria ou pensão pelo *de cuius* e o valor recebido a título de pensão por morte. Sendo a Previdência um direito social constitucionalmente garantido, além de ser garantia prevista na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a sobredita Emenda fere a dignidade da pessoa humana?

Palavras-chave: Reforma Previdenciária; Regimes Próprios; Direitos Fundamentais; Pensão por morte; Incapacidade Permanente.

¹ MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Casos COVID-19**. 2024. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em: 26 set. 2023.

ABSTRACT

His work intends to make considerations about the latest pension reform, which occurred through Constitutional Amendment No. 103/19, emphasizing the great negative impact on the new rules for calculating risk benefits, namely retirement due to permanent disability and death pension, and the violation of human dignity. To this end, we will provide a brief history of Social Security in Brazil, focusing on the Social Security Regimes. Also, how Mato Grosso do Sul's own Social Security Regime was created, especially given the peculiarity of the State's division. The hypothetical-deductive method was applied in two stages: identifying the formation of values and cultural aspect that tolerates contradictory interests between the individual/insured/beneficiary and the State. For the research, historical and current national legislation was used, obtained from the plateau website platform and in compiled books. The theoretical focus will be evaluative with an emphasis on socio-criticism, as the analysis of the apparent contradiction of values between the objectives of protecting human rights and guaranteeing a fruitful social security must be carried out in compliance with the historical formation of social security, its objectives and its effects on society. Of the changes promoted by the aforementioned Amendment, the worst impact occurred on the values of risk benefits, namely, death pensions and retirements due to permanent incapacity, a time when people are more vulnerable and need values to face their needs. expenses. The aforementioned Amendment was published and, 04 (four) months later, we were surprised by the Covid-19 pandemic, where we had 705,775 deaths. Families, in addition to the loss of their loved ones, were left without money to cover their current expenses, given the abysmal decrease between the amount received as retirement or pension for the deceased and the amount received as a death pension. Since Social Security is a constitutionally guaranteed social right, in addition to being a guarantee provided for in the Universal Declaration of Human Rights, does the aforementioned Amendment violate the dignity of the human person?

Keywords: Pension Reform; Own Regimes; Fundamental rights; Death pension; Permanent Disability.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Caderneta de uma das contribuintes da caixa de aposentadorias da Companhia Paulista de Estradas de Ferro.....	27
Figura 2: Lei Eloy Chaves, sancionada em 1923 pelo presidente Arthur Bernardes	27
Figura 3: Evolução do total de receitas e despesas por região (em milhões)	34
Figura 4: Formatação constitucional da previdência social.....	43

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Legislações do RPPS/MS, desde a divisão do Estado.....	56
Tabela 2: EMENDA 20/98 – Art. 40, § 1º, I da CF, com redação pela EC nº 20/98.....	62
Tabela 3: EMENDA 41/03 – Art. 40, § 1º, I da CF, com redação pela EC nº 41/03.....	62
Tabela 4: EMENDA 70/2012 – insere o artigo 6º-A na EMENDA 41/2003.....	63
Tabela 5: EMENDA 103/19 – Art. 40, § 1º, I da CF, com redação pela EC nº 103/19.....	63
Tabela 6: Valor da pensão antes da Emenda Constitucional nº 103/19	69
Tabela 7: Valor da Pensão com as regras da Emenda Constitucional nº 103/2019 (óbito de servidor em atividade)	69
Tabela 8: Valor da Pensão antes da Emenda Constitucional nº 103/2019	70
Tabela 9: Valor da Pensão com as regras da Emenda Constitucional nº 103/2019 (segurado aposentado na data do óbito)	70

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 PREVIDÊNCIA SOCIAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	18
3 BREVE HISTÓRICO SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	25
3.1 O QUE É PREVIDÊNCIA?.....	25
3.2 ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 88	26
3.3 APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	28
3.4 REFORMAS NOS GOVERNOS DE LULA E FHC	29
3.5 PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/03.....	31
3.6 DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO.....	33
3.7 COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS	34
3.8 FUNDOS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR.....	37
3.9 DA PREVIDÊNCIA NO MODELO ATUAL	43
3.10 O QUE É POLÍTICA PÚBLICA?.....	44
3.11 OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	46
3.12 PREVIDÊNCIA SOCIAL E ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO.....	50
3.13 DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE MATO GROSSO DO SUL.....	52
3.14 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019.....	60
3.15 DA APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE.....	62
3.16 DA PENSÃO POR MORTE.....	65
3.17 DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E A PREVIDÊNCIA SOCIAL	68
4 CONCLUSÃO.....	76
5 REFERÊNCIAS	79

1 INTRODUÇÃO

O tema proposto delimita-se na análise do impacto negativo da última Reforma da Previdência, ocorrida por meio da Emenda Constitucional nº 103/2019 nos benefícios de risco, ou seja, aqueles que não podem ser previstos, quais sejam, pensão por morte e aposentadoria por incapacidade permanente, com demonstrações comparativas entre o cálculo feito atualmente e o que era procedido antes da Reforma, demonstrando o grande impacto financeiro e a possibilidade de tomada de decisões diversas nas legislações dos entes subnacionais com relação a tais benefícios.

Para tanto, foi realizada uma análise acerca da previdência sob a ótica dos direitos humanos, sobretudo acerca das desigualdades sociais que obrigam que o estado tome providências para garantir a subsistência na última fase da vida, na doença, no óbito de um ente mantenedor do lar.

Foram abordadas as alterações legislativas ao longo dos tempos, seus impactos positivos e negativos, bem como as eventuais violações aos Direitos Humanos, sobretudo sobre a Dignidade da Pessoa Humana, direito fundamental de 2ª geração.

Também, ressaltado está o importante papel que a Organização Internacional do Trabalho – OIT possui junto ao sistema previdenciário, notadamente na proteção dos direitos dos trabalhadores.

Após, foi realizada uma breve descrição da Previdência Social em nossa Carta de Outubro e uma análise acerca do seu caráter de políticas públicas. Após, houve uma breve explanação sobre os Regimes Próprios de Previdência Social no Brasil.

Por oportuno, foi inserido um capítulo específico sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Mato Grosso do Sul, diante da peculiaridade da divisão do estado, contendo tabela com todas as legislações, deveras importantes para aplicação dos benefícios e estudo dos benefícios previdenciários.

Ato contínuo, foi analisada a Emenda nº 103/2019, com enfoque nos benefícios de risco, visto que foram os mais impactados negativamente com a última reforma.

Após, serão tratados os temas “Aposentadora por incapacidade permanente” e “pensão por morte”, concluindo com análise acerca da garantia da dignidade da pessoa humana frente às mudanças ocorridas nos benefícios tratados.

2 PREVIDÊNCIA SOCIAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS

A dignidade da pessoa humana é um princípio fundamental que reconhece o valor intrínseco e inalienável de cada ser humano, independentemente de sua origem, condição social, gênero, etnia, religião ou qualquer outra característica. Esse princípio estabelece que todos os indivíduos merecem respeito, consideração e proteção de seus direitos, garantindo a igualdade, a liberdade e a autonomia para que possam viver e desenvolver-se de maneira plena e justa. A dignidade da pessoa humana é a base ética e jurídica de muitos direitos humanos e fundamentais, e orienta a interpretação e aplicação das normas em diversos sistemas legais ao redor do mundo.

Os direitos do homem são um ideal comum a ser alcançado por todos os homens, todos os povos e todas as nações. A Declaração Universal dos Direitos Humanos são os únicos e possíveis direitos de o homem ter direito a ter direitos: são os direitos do homem histórico em todas as suas dimensões, no meio de uma guerra desumana, de uma guerra pela sobrevivência, da luta pela manutenção da vida, da liberdade, da igualdade e de sua própria sobrevivência, essência e valores.

O homem integral – a pessoa humana total, na condição de cidadã, é uma parte dessa sociedade – globalizada transcendente, transacional, policêntrica, que transcende em razão dos valores absolutos e inalienáveis a que se liga e em razão do que nela visa a um destino superior do tempo, do espaço e da sua condição – de sua condição humana, de humanidade.

Daí a importância da prevalência dos direitos humanos – a preservação do que é essencial, do que é absoluto – da transcendência da pessoa humana – da sua dignidade, daquilo que é insubstituível e incompatível, do valor que a pessoa humana não pode dispor – da sua humanidade.

Esse é o sentido, o alcance, a forma, o substrato de um valor intangível, que transcende ao homem – a sua dignidade humana.

No entanto, ao invés de incluir a dignidade da pessoa humana entre os direitos fundamentais, a Constituição a considera como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme o inciso III do art. 1º. Referida reflete a intenção de estabelecer a pessoa como fundamento e fim da sociedade.

A dignidade é uma qualidade inerente a todo ser humano, tornando difícil a identificação de aspectos específicos da existência humana. Nesse sentido, mesmo sendo possível delinear os contornos básicos da dignidade humana, como a não utilização do ser

humano como instrumento e sua capacidade de autodeterminação, é difícil definir seu âmbito de proteção diante de sua abrangência.

Portanto, imperioso se faz a colaboração entre o Estado e a sociedade para garantir que a dignidade da pessoa humana seja respeitada e promovida em todas as esferas da vida. É necessário um compromisso conjunto na implementação de políticas públicas eficazes e na defesa dos direitos fundamentais, que assegurem uma vida digna a todos os cidadãos, independentemente de sua condição social, econômica, étnica ou cultural.

A dignidade da pessoa humana tem um papel fundamental na compreensão e aplicação dos direitos humanos e, podendo ser considerada como sua base. Porém, é importante evitar a absolutização desse princípio e reconhecer que nem todos os direitos fundamentais estão necessariamente vinculados à dignidade humana, seja de maneira direta ou em graus variados. A relação entre a dignidade humana e os direitos fundamentais é complexa e multifacetada, e deve ser analisada caso a caso, levando em conta as particularidades de cada situação e o contexto jurídico em que se inserem

Sob este viés, a previdência está prevista na Declaração dos Direitos Humanos de 1948, em seu artigo XXV, em garantia à proteção da dignidade da pessoa humana, visto que, conforme leciona a mesma Declaração “Art. I. Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, senão vejamos:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, 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, última fase da vida ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (Declaração dos Direitos Humanos, 1948, grifos nossos).

A seguridade social compreende o conjunto integrado de ações de iniciativa do poder público com a participação da sociedade (trabalhadores públicos e privados) atuando na área de Saúde, Assistência Social e Previdência Social; é direito humano de segunda dimensão, ou seja, ligados às prestações que o Estado como sociedade avançada deve ao seu conjunto de integrantes (indivíduos).

Obteve “status” constitucional somente na Constituição Federal de 1988, integrando a Assistência Social, a Saúde e a Previdência.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, por meio de do Decreto 591, em diversos artigos faz referência aos direitos que compõem a seguridade social, ressaltando em seu art. 9º o direito de toda pessoa à **previdência social**, inclusive ao seguro social, bem como em seu

art. 12 o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental (Brasil, 1966).

A Previdência Social é um sistema elaborado para garantir o bem-estar dos segurados na última fase da vida ou quando por algum infortúnio eles não estiverem em condições de trabalhar, além do amparo aos dependentes do segurado. Essa garantia de bem-estar, todavia, somente é dada para aquelas pessoas que fazem parte do sistema, ou seja, aquelas que estão inscritas regularmente na previdência (regime geral ou próprio) e que com ela contribuem – os segurados.

Assim, com suporte nas lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2000), o Regime de Previdência Social brasileiro deve ser “entendido à semelhança do **contrato de seguro**, em que o segurado paga determinada **contribuição**, com vistas à cobertura de riscos futuros” (grifo nosso).

Os direitos primordiais da sociedade foram sendo adaptados de acordo com o momento e o contexto histórico, com reflexos na seguridade social, da qual a previdência faz parte. Temos que a seguridade social fornece garantia de que os cidadãos serão amparados pelo estado na eventual ocorrência de algum risco social.

No entanto, do tocante à previdência, resta claro, a cada reforma, a diminuição dessa proteção, sobretudo com regras mais rígidas e benefícios menores. Sob a alegação de déficit dos regimes previdenciários, as reformas foram tornando a concessão de benefícios cada vez mais rígidas, com valores reduzidos de forma vertiginosa.

O artigo 21º da Declaração Universal dos Direitos Humanos demonstra claramente a ligação entre democracia e direitos humanos:

A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto (Declaração dos Direitos Humanos, 1948).

O princípio da dignidade da pessoa humana, direito fundamental de segunda geração² é, no sistema jurídico brasileiro, a principal fonte de onde se originam os demais direitos fundamentais da democracia social, além de ser atribuída a qualquer pessoa e pode-se citar, como exemplos, os direitos da igualdade, liberdade e da solidariedade.

Nesta senda de ideias, importante trazer à colação o que dispõe o artigo 1º de nossa Carta de Outubro:

² A distinção dos direitos fundamentais em gerações ou dimensões tem o propósito somente de localizar os diferentes momentos em que direitos surgem e são acolhidas pelo judiciário.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988).

E o artigo terceiro continua:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

Não há como se falar em erradicação da pobreza e redução de desigualdades sem pensar em nosso sistema previdenciário, cada vez mais restritivo de direitos.

Há ainda quem diga que a previdência não deveria ser obrigatória, mas apenas como previdências complementares, onde o cidadão opta por contribuir e garantir uma última fase da vida tranquila ou o amparo aos seus, no caso de falecimento.

Ocorre que, apesar de ser percebida uma mudança de pensamentos relativamente à garantia previdenciária complementar, ou a realização de investimentos em garantia de renda futura, tal situação ainda faz parte da minoria da população, que em sua maior parte vive o hoje, sem pensar no futuro.

Não se pode olvidar que a população brasileira possui um sistema educacional frágil, e não é demais afirmar que pouca parcela da sociedade possui condições de entender que deve garantir sua autossustentabilidade na última fase da vida, nos casos de doença e amparo aos seus dependentes, procurando meios para tais garantias.

De acordo com dados obtidos no site do Tribunal Superior Eleitoral, os eleitores com nível superior completo correspondem a 10,95% da população, enquanto o maior número de eleitores são os que possuem apenas o ensino médio completo (26,31%), seguido pelos eleitores que possuem apenas o ensino fundamental incompleto (22,97%) (Tribunal Superior Eleitoral, 2022).

Isto se reflete não só na escolha de governantes, dos mandatários da população, mas na comprovação do desconhecimento da necessidade de cuidar, no presente, do futuro que se quer usufruir.

De acordo com dados do IBGE, no ano de 2022 o percentual de pessoas em situação de pobreza era de 31,6% e 12,7 milhões de pessoas vivendo em extrema pobreza (IBGE, 2023). Como pensar em previdência quando não se tem sequer o que comer?

Desta feita, caso não houvesse uma previdência pública e obrigatória, não é demais afirmar que haveria uma imensa população idosa em estado miserável, sem condições de subsistência para si e para sua família.

Assim, a previdência social tem papel deveras importante no ordenamento jurídico brasileiro, no sentido da obrigatoriedade de contribuição com vistas a uma última fase da vida tranquila, amparo aos dependentes, além da garantia de amparo nos casos de incapacidade laboral permanente.

No entanto, percebe-se que a cada reforma, o acesso ao benefício previdenciário torna-se cada vez mais dificultoso, com valores aquém do esperado pelos segurados. Em que pese a deficiência financeira na seara previdenciária, não se pode olvidar do caráter contributivo-retributivo do benefício, nem tampouco que o atual cenário se deve, sobretudo, às más administrações, sem a participação dos segurados.

Conforme consignado alhures, em 16 de dezembro de 1966, a Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cujo objetivo era tornar vinculante e obrigatório as disposições previstas neles e na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A jurisdição da Declaração foi tratada por Flávia Piovesan doutrinando que:

Esse processo de "juridicização" da Declaração começou em 1949 e foi concluído apenas em 1966, com a elaboração de dois tratados internacionais distintos - o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - que passavam a incorporar os direitos constantes da Declaração Universal. Ao transformar os dispositivos da Declaração em previsões juridicamente vinculantes e obrigatórias, esses dois Pactos Internacionais constituem referência necessária para o exame do regime normativo de proteção internacional dos direitos humanos (Piovesan, 2000).

Quanto aos Pactos retromencionados, Antonio Augusto Cançado Trindade observa que:

Com os dois Pactos em vigor, concretizava-se a Carta Internacional dos Direitos Humanos, acelerava-se o processo de generalização da proteção internacional dos

direitos humanos e abria-se o campo para a gradual passagem da fase legislativa à de implementação dos tratados e instrumentos internacionais de proteção (Trindade, 1997).

Acerca da Carta Internacional de Direitos Humanos, Jack Donnelly sintetiza:

Na ordem contemporânea, os direitos elencados na Carta Internacional de Direitos representam o amplo consenso alcançando acerca dos requisitos minimamente necessários para uma vida com dignidade. Os direitos enumerados nessa Carta Internacional podem ser concebidos como direitos que refletem uma visão moral da natureza humana, ao compreender os seres humanos como indivíduos autônomos e iguais, que merecem igual consideração e respeito (Piovesan, 2000).

A proteção do direito à Previdência Social foi insculpida no artigo 9º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e mereceu o seguinte comentário de Fábio Konder Comparato:

Art. 9º. Os Estados-Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social (Brasil, 1966).
A afirmação do direito de todos sem exceção, à previdência social, significa claramente que o exercício desse direito não pode ser condicionado à situação patrimonial das pessoas e menos ainda à existência de um contrato formal de trabalho. Exatamente porque se trata de um direito humano, isto é, de uma exigência de respeito elementar à dignidade do homem não pode haver pré-condições à fruição desse direito (Comparato, 2005).

No plano regional com o objetivo da proteção dos Direitos Humanos no continente foi elaborada pela Organização dos Estados Americanos, a Convenção Americana de Direitos Humanos, também denominada Pacto de São José da Costa Rica, que foi assinado em São José, em 1969, tendo entrado em vigor no Brasil, através do Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992 (Brasil, 1992).

Em 1988, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos promulgou um Protocolo Adicional à Convenção referente aos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais – Protocolo de San Salvador, tendo o mesmo entrado em vigor em 1999. O artigo 9º da referida Convenção estabelece o direito à Previdência Social, pormenorizando tal direito nos dois itens abaixo:

Artigo 9º - Direito à previdência social - I. Toda pessoa tem direito à previdência social que a proteja das conseqüências da última fase da vida e da incapacitação que a impossibilite, física ou mentalmente, de obter os meios de vida digna e decorosa. No caso de morte do beneficiário, as prestações da previdência social beneficiarão seus dependentes.
2. Quando se tratar de pessoa em atividade, o direito à previdência social abrangerá pelo menos o atendimento médico e o subsídio ou pensão em caso de acidente de trabalho, de doença profissional e, quando se tratar de mulher, licença remunerada para a gestante antes e depois do parto (Piovesan, 2000).

O Brasil é signatário dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos supracitados e tais direitos foram constitucionalizados nos artigos 6º e 7º, incisos XVIII, XXIV e XXVII, Parágrafo único e no art. 201 da Carta Política, estando obrigado ao cumprimento integral dos Tratados Internacionais ratificados pelo País, tendo em vista que tais instrumentos normativos internacionais foram recepcionados pelo ordenamento jurídico pátrio (Brasil, 1988).

A obrigatoriedade de tal cumprimento pode ser depreendida pelo comando constitucional que emerge do artigo 5º parágrafo 2º da Constituição da República Federativa do Brasil, o qual cumpre-nos colacionar:

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Ao assinar os Tratados, Pactos e Convenções Internacionais, o Brasil assume compromisso com todos os seus cidadãos e com a comunidade mundial, logo, não pode sob hipótese alguma agir com discricionariedade, pois, encontra-se plenamente vinculado ao novo ordenamento jurídico (Brasil, 1988).

Nos termos de Paulo Nader e Vladimir O. da Silveira:

Podemos considerar como premissa que os direitos humanos visam à satisfação das necessidades humanas individuais, que podem ser socialmente demandadas por grupos mobilizados que expressam necessidades comuns a fim de fazer reconhecer tais direitos. É nesse sentido que, ao transportar a noção do binômio necessidade/direito para o processo de elaboração de normas jurídicas, verificamos que estas normas – quando fixam certo limite à liberdade do homem mediante a imposição de condutas – denotam o acatamento social mediante um intrínseco processo de acomodação natural (Nader, 2004)³.

[...] os direitos nascem e se modificam obedecendo a um núcleo formado pelo sentimento axiológico da sociedade, ao qual a partir de um dado fato se adere um determinado valor, que, por sua vez, passa a ser normatizado tanto internacional como nacionalmente pelos Estados, com indispensável fundamento na ideia de dignidade da pessoa humana (Silveira, 2008).

Ocorre que, conforme será demonstrado, no quesito previdência, as modificações legislações estão na contramão da dignidade da pessoa humana. Os benefícios previdenciários estão sendo cada vez mais atingidos negativamente, sobretudo os benefícios de risco, que com a última reforma foram os mais atingidos.

Mas antes de adentrar no tema, será apresentado um breve histórico sobre a previdência social no Brasil.

³ Esclarece Paulo Nader que “apesar de possuir um substrato axiológico permanente, que reflete a estabilidade da natureza humana”, o direito é um engenho à mercê da sociedade e deve ter a sua direção de acordo com os rumos sociais”.

3 BREVE HISTÓRICO SOBRE A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

3.1 O QUE É PREVIDÊNCIA?

A palavra previdência, de acordo com o Dicionário Priberam significa “1. Faculdade ou ação de prever; 2. Precaução, cautela”. É a qualidade de ser previdente, tomando atitudes no presente que reverberem positivamente no futuro (Dicionário Priberam, s.d.).

Conceitualmente, a previdência nada mais é do que um “seguro” social. Para Matos, Melo e Simonassi (2013), diante de cenários incertos e de longo prazo sujeitos a contingências sociais como última fase da vida e desemprego, por exemplo, os agentes se viram motivados a criar instrumentos de proteção ao indivíduo.

Trata-se de um dispositivo que irá assegurar o cidadão sempre que o seguro se fizer necessário e os critérios de exigibilidade forem cumpridos. A previdência cobre, além da subsistência do cidadão na última fase da vida e o amparo aos seus dependentes em caso de seu falecimento, o risco da incapacidade laboral, repondo as perdas financeiras, total ou parcialmente, causadas por essa condição.

Na elaboração do sistema de proteção previdenciária, diversos riscos sociais foram elencados pelo legislador constitucional, entre eles a cobertura dos eventos de doença, idade avançada, invalidez, morte, maternidade, desemprego involuntário e a proteção dos dependentes dos segurados de baixa renda (Art. 201 da Constituição Federal) (Brasil, 1988).

Insta salientar que com relação aos Regimes Próprios de Previdência Social, após a Emenda Constitucional nº 103/2019, as coberturas restringem-se às aposentadorias, pensões e aposentadorias por incapacidade permanente, sendo estes dois últimos os chamados “benefícios de risco”, ou seja, que não podem ser previstos (Brasil, 2019).

A literatura especializada também atenta para a função indireta das aposentadorias de reduzir a pobreza, suavizar o consumo e redistribuir renda; ou seja, a garantia de recebimento de renda na última fase da vida garante a subsistência em cadeia, na medida que impulsiona o comércio (Lavinias e Araújo, 2017).

O termo “Previdência” no Brasil corresponde aos regimes previdenciários dos trabalhadores tanto da iniciativa privada como do serviço público. A instituição faz parte de um tripé que forma a chamada Seguridade Social (Art. 194 ao 204 da Constituição Federal), que ainda abrange a Saúde e a Assistência Social, mas sendo a única em que é exigida contribuição, e sua filiação é obrigatória para os trabalhadores (Brasil, 1988).

A Previdência Social brasileira é dividida basicamente em quatro principais regimes: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), gerido pelo INSS, que atende os trabalhadores do setor privado, rural, trabalhadores autônomos ou qualquer outro indivíduo que queira aderir ao regime mediante contribuição, o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), responsável pela previdência dos servidores públicos da União, estados e municípios, o Serviço de Proteção Social dos Militares e a Previdência Complementar, esta última de caráter privado.

O artigo 195 da Constituição Federal define que, seguindo o princípio de diversidade das bases de financiamento, os recursos da Seguridade Social devem ser provenientes de duas fontes: 1) orçamento da União, Estados e DF e 2) contribuições sociais (Brasil, 1988).

As contribuições sociais, por sua vez, subdividem-se em quatro: a) do empregador sobre a folha de salário, a receita ou faturamento, e o lucro; b) a do trabalhador e demais segurados; c) do importador de bens ou serviços do exterior; e d) sobre a receita de concursos de prognósticos.

A previdência pública no Brasil funciona em regime de repartição simples, isto é, os benefícios dos trabalhadores inativos são financiados pelos trabalhadores ativos no mercado de trabalho. Neste método, tem-se a solidariedade entre gerações, enquanto que, no sistema de capitalização, as atuais contribuições são destinadas à acumulação de reservas responsáveis pelo pagamento futuro das aposentadorias e pensões. Este sistema é típico da previdência complementar brasileira, bem como da previdência pública em outros países emergentes.

Diante da situação previdenciária brasileira, seja no Regime Geral, seja nos Regimes Próprios, o regime de repartição simples mostrou-se ineficaz, tendo constantemente virado pauta de discussões conforme os fracassos observados na América Latina e as diversas reformas presenciadas no Brasil. Para tanto, será demonstrado a evolução previdenciária no Brasil.

3.2 ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 88

O início da previdência no Brasil se deu em 1923, com a aprovação da Lei Eloy Chaves, que determinou a criação das chamadas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os empregados de empresas ferroviárias, oferecendo assistência médica e cobrindo riscos de invalidez, última fase da vida e morte (Brasil, 1923).

Figura 1: Caderneta de uma das contribuintes da caixa de aposentadorias da Companhia Paulista de Estradas de Ferro

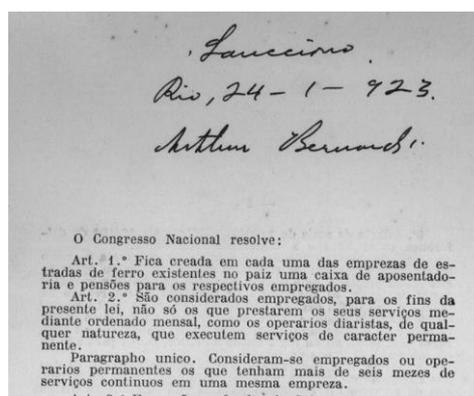


Fonte: Senado Federal (2019), retirado do livro “Os 80 anos da Previdência Social”.

De acordo com dados retirados da Agência Senado, para fazer jus à aposentadoria, o empregado precisava ter no mínimo 50 anos de idade e 30 anos de serviço no setor ferroviário. O valor do pagamento era ligeiramente inferior à média dos últimos salários recebidos na ativa (Senado Federal, 2019).

O Senado e a Câmara dos Deputados tiveram papel decisivo na concepção dos rudimentos da Previdência Social. A lei que o presidente Arthur Bernardes assinou em janeiro de 1923 foi proposta pelo deputado federal Eloy Chaves (SP) e aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional (Brasil, 1923).

Figura 2: Lei Eloy Chaves, sancionada em 1923 pelo presidente Arthur Bernardes



Fonte: Senado Federal (2019)

Na década de 30, o sistema foi ampliado para alcançar novas categorias profissionais através das figuras dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), (Matos; Melo; Simonassi, 2013). A princípio fundada em regimes capitalizados, a previdência no Brasil era operada como fonte de financiamento para diversos setores da economia. Muitos recursos dos institutos foram investidos na Companhia Vale do Rio Doce e na construção de Brasília, dentre outros fins.

No entanto, o baixo rendimento das aplicações, associado ao não pagamento da contribuição da União, a sonegação por parte dos empregadores e o processo inflacionário, inviabilizaram, já na década de 1950, a manutenção deste sistema de capitalização, o que resultou na adoção do sistema de repartição simples, praticado até hoje.

Em 1960, a Previdência Social foi de fato institucionalizada através da Lei 3.807, denominada “Lei Orgânica da Previdência Social” (LOPS), em que se normatizou o sistema assistencial e unificou as normas referentes aos IAPs. A Constituição de 1988 inaugurou a implantação da cobertura previdenciária universal, além de ter formalizado a Seguridade Social, abrangendo, de forma abrangente de proteção social, conforme demonstra-se a seguir (Brasil, 1960).

3.3 APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Segundo Marques et al. (2009), a análise de grande parte da literatura sobre a previdência assinala que o período de 1985-2003 pode ser dividido em dois subperíodos de naturezas diferentes. De 1985 a 1991, a discussão acerca da previdência tinha como foco principal a ampliação da cobertura e a diminuição da desigualdade de tratamento entre trabalhadores urbanos e rurais, bem como a aprovação das leis que iriam conduzir o financiamento e os direitos inscritos na Constituição de 1988. De 1991 a 2003, tem-se o período da contrarreforma, quando o foco passa a ser o fomento dos Fundos de Pensão.

De 1985 a 1988, o país estava concentrado em debater e elaborar uma nova Constituição, que definiria as bases da construção de um novo regime, com maior enfoque à proteção social. Tal proteção assumia importância excepcional em um cenário pós ditadura militar, no qual diferentes setores da sociedade abraçavam a ideia de, por meio da redemocratização do país, recuperar a enorme dívida social herdada do período militar.

Neste contexto, nasce a Previdência Social universal dos moldes atuais, (Marques et al., 2009). O período de 1988 a 1991 foi marcado pelo esforço do governo de aprovar as leis que iriam conduzir o financiamento e os direitos inscritos na Constituição de 1988. Em 1991, foram aprovadas as Leis 8.212 e 8.213, que dispunham, respectivamente, sobre o Custeio e a Organização da Seguridade Social e sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social.

Na Constituição de 1988, os constituintes fixaram a garantia de direitos básicos e universais de cidadania, definiram a abrangência da assistência social, regulamentaram o

seguro-desemprego, avançaram na cobertura da previdência e atenuaram a desigualdade de tratamento entre trabalhadores (Brasil, 1988).

Referidas medidas foram externalizadas no capítulo sobre Seguridade Social (Art. 194 ao 204 da Constituição Federal). As preocupações com a ampliação do nível de cobertura e diminuição da desigualdade de tratamento resultaram em diversas medidas: eliminação da diferença de valor pago, para menos, aos trabalhadores rurais; extensão aos rurais da cobertura de todos os riscos assegurados aos trabalhadores urbanos; permissão para que qualquer pessoa, mediante contribuição, se filiasse ao RGPS; garantia de um valor mínimo para a aposentadoria e pensão (igual ao do salário mínimo); e elevação do valor da renda de substituição, no caso de aposentadoria, a partir de nova sistemática de cálculo (média dos últimos 36 meses dos salários de contribuição) (Marques et al., 2009).

No segundo subperíodo, que vai de 1991 a 2003, verifica-se o surgimento de propostas de mudanças no RGPS e adesão compulsória a Fundos de Previdência Complementar, em busca de mercado para os Fundos de Pensão no país. Marques et al. (2009, p. 216) considera dois casos exemplares: “a proposta de Roberto Macedo, que pressupunha a introdução do teto de três salários mínimos no RGPS e a adesão compulsória à previdência complementar para todos com renda superior a isso, e a da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, que eliminava a contribuição do empregador”.

Entretanto, muitas dessas propostas, que pregavam pela superioridade do regime de capitalização, não foram adiante. Isso ocorreu porque o Estado brasileiro, envolvido com problemas de dívida externa, foi incapaz de arcar com o custo de transição de uma possível reforma, tendo em vista que os trabalhadores do setor privado só contavam com o RGPS e o estado teria que assumir os custos de manutenção do antigo regime, (Marques et al., 2009). Não obstante, foram realizadas diversas reformas paramétricas a partir de 1998, no governo FHC, e, em seguida, no governo Lula, como é mostrado a seguir.

3.4 REFORMAS NOS GOVERNOS DE LULA E FHC

A reforma previdenciária de FHC ocorreu por meio da Emenda Constitucional nº 20/98 e na Lei nº 9.876 de 1999. Em relação ao RGPS, o tempo de serviço foi substituído pelo tempo de contribuição (mínimo de 35 anos para homens e 30 anos para mulheres) e foi eliminado o teto de dez salários mínimos do benefício deste mesmo tipo de aposentadoria.

Além disso, houve alteração na forma de cálculo do valor da aposentadoria por tempo de contribuição (Brasil, 1999).

O valor do benefício que, anteriormente, era estabelecido pela média aritmética dos últimos 36 meses de contribuição, passou a ser calculado pela média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes no mínimo a 80% de todo o período contributivo do segurado. Sobre esse valor incidia um fator redutor que variava de acordo com a idade do segurado, denominado Fator Previdenciário (Brasil, 1999).

Ainda, o novo texto extinguiu a aposentadoria proporcional, que permitia entrar para a inatividade com menos tempo de serviço e, conseqüentemente, com menor valor de benefício.

À época, esperava-se que referidas alterações possibilitariam o equilíbrio financeiro do RGPS, embora não descartasse novas mudanças quando necessário. Em relação ao regime dos funcionários públicos, por meio da EC nº 20, aprovaram-se: – Incorporação do tempo de contribuição em substituição ao tempo de serviço (35 anos homem e 30 anos mulher); – Introdução do critério de idade para a aposentadoria integral (60 anos homem e 55 anos mulher), e desde que tenha havido o mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 anos no cargo em que será aposentado; – Estabelecimento da aposentadoria compulsória aos 70 anos com proventos proporcionais ao tempo de contribuição e não mais ao tempo de serviço; – Extinção da aposentadoria proporcional e da aposentadoria integral com menos tempo de serviço (30 anos homem/25 mulher) para os professores de nível universitário. Manteve-se para os professores dos níveis de educação infantil, no ensino fundamental e médio, mas desde que tenham cumprido o tempo de contribuição e tenham 53 anos se professor e 48 anos se professora; – Proibição da contagem da licença-prêmio em dobro, para fins da aposentadoria; – Extinção do valor da aposentadoria corresponder à última remuneração do servidor, com exceção para os casos em que esta última for menor ou igual ao valor do teto do RGPS; e introdução do cálculo do valor da aposentadoria pela média das contribuições previdenciárias, no mesmo molde do RGPS; – Implantação opcional do regime de previdência complementar para os servidores públicos, em todas as esferas de governo: federal, estadual e municipal (Brasil, 1999).

Apesar dessas modificações, o governo não foi capaz de aprovar a introdução de um teto para o valor da aposentadoria, considerado um dos principais componentes da proposta de FHC. A reforma previdenciária de Lula, consubstanciada nas Emendas Constitucionais nº 41, de 2003, e nº 47, de 2005, foi centrada no regime dos funcionários públicos e primou por retomar exatamente os pontos que haviam sido derrotados da proposta de FHC.

A reforma introduziu um teto para o valor da aposentadoria do servidor público e contribuição incidente sobre o valor da aposentadoria, a partir de certo nível, de alíquota de 11% (também para os segurados do RGPS) (Marques et al., 2009).

Segundo Souza (2006), a reforma de Lula teve o intuito de convergência das regras do regime geral e do regime dos servidores públicos e resultou, basicamente, em medidas voltadas para mudanças nos valores e critérios de acesso aos benefícios de aposentadorias e pensões dos servidores públicos.

No RGPS, o cálculo do benefício era feito pela média dos salários correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário, enquanto que no RPPS o benefício correspondia à última remuneração do cargo efetivo, sendo integral.

A forma de reajuste também era diferenciada, pois os beneficiários do RGPS contavam apenas com a correção monetária, enquanto os servidores públicos tinham suas aposentadorias e pensões vinculadas aos planos de carreira dos ativos (paridade). Assim, o foco foi no fim da integralidade e da paridade.

Mesmo o país não sendo palco de uma grande reforma estrutural, os ajustes realizados estavam em consonância com a preocupação de ampliar o campo de atuação dos fundos de pensão. É assim que as mudanças introduzidas por FHC e Lula aproximaram entre si os regimes dos trabalhadores do mercado formal e dos servidores, enfraquecendo a ideia de que a atividade dos funcionários públicos deve ser tratada de forma diferente do que aquela dos demais trabalhadores, e ampliaram a base sobre a qual podem atuar os fundos de pensão complementar, o que ocorreu com a aprovação da Emenda 41/03, conforme demonstrar-se-á.

3.5 PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/03

A grande maioria dos gastos com previdência é despendida com benefícios de aposentadoria, sendo este o benefício mais importante.

As três aposentadorias disponíveis nos regimes previdenciários após a Emenda 41/03 eram: aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade e aposentadoria por invalidez. Serão enfatizadas as duas principais e de maior peso no gasto previdenciário, sejam elas a aposentadoria por idade e por tempo de contribuição.

A aposentadoria por tempo de contribuição possuía, como requisito, 35 anos de contribuição, no caso dos homens, e 30, no caso das mulheres. Foram cerca de 5 milhões e 600 mil benefícios pagos em 2016, com despesa de 135 bilhões de reais (maior despesa do RGPS). A forma de cálculo do valor do benefício se dá através do Fator Previdenciário e da fórmula 85/95 (criada em 2015, pela Lei nº 13.183). A fórmula 85/95 atenuou o Fator Previdenciário, permitindo que os segurados recebessem o benefício integral caso a regra fosse cumprida. A aposentadoria por tempo de contribuição corresponde a 17% dos benefícios pagos, e 27% do valor total despendido com benefícios no RGPS (Nery, 2016).

A aposentadoria por idade exigia 15 anos de tempo de contribuição, além de 65 anos de idade (homens) e 60 (mulheres), com 5 anos a menos para os trabalhadores rurais. Esse tipo de aposentadoria contemplou o maior número de beneficiários, sendo quase 80% a mais que os benefícios da aposentadoria por tempo de contribuição.

Foram cerca de 3 milhões e 700 mil benefícios pagos a título de aposentadoria por idade urbana em 2016 e outros cerca de 6 milhões e 300 mil benefícios pagos a título de aposentadoria por idade rural. A aposentadoria por idade urbana correspondeu a 11% da quantidade de benefícios pagos, e 10% ao total do valor gasto. Porque existe uma diferença considerável na quantidade de benefícios concedidos entre esses dois tipos de aposentadoria?

Na prática, a aposentadoria por idade está mais voltada à classe mais pobre de trabalhadores. Isso ocorre devido ao fato desse tipo de aposentadoria exigir somente 15 anos de contribuição, enquanto que a aposentadoria por tempo de contribuição exigia 35-30 anos.

Os trabalhadores de menor renda têm maior dificuldade de contribuir por um tempo mais longo, por alcançarem menor inserção contínua no mercado formal e, portanto, estão mais suscetíveis ao desemprego e à informalidade.

Por esse motivo, avaliou-se, conforme Nery (2016), que os beneficiários da aposentadoria por idade estavam mais concentrados nas ocupações de menor produtividade e nas regiões mais pobres do país, e, em sua maioria, os valores dos benefícios eram menores. Justamente por esses fatores elencados que se alega que a idade mínima já existe para os trabalhadores mais pobres do RGPS, desqualificando o argumento de que o estabelecimento da idade mínima para a aposentadoria por tempo de contribuição prejudicaria os trabalhadores mais pobres. E o déficit previdenciário, apesar das reformas, já estava instalado, pelos motivos a seguir expostos.

3.6 DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO

O déficit previdenciário brasileiro pode ser entendido como consequência de uma união de fatores: mudanças demográficas, problemas relacionados ao mercado de trabalho, regras de acesso à benefícios distorcidos e incoerências no custeio das despesas. Enquanto na década de 1940 registrava-se mais de 30 contribuintes por beneficiário, esta proporção é reduzida a 5 para 1 na década de 50 e depois para menos de 3 para 1 já no início dos anos 80, sendo este o patamar em 2013 (Matos; Melo; Simonassi, 2013).

Acrescido a este fator, o alto grau de informalidade registrado durante anos, a ampliação da cobertura sem adequada fonte de custeio e a concessão de aposentadorias precoces têm influenciado a ocorrência de déficits previdenciários, motivando as discussões sobre o equilíbrio do RGPS. Há uma inversão de receitas e despesas já na metade da década de 1990, onde se registrou o primeiro déficit previdenciário em relação ao PIB, padrão que permanece até os dias de hoje.

É possível identificar um comportamento ascendente somente até 1994, quando passa a haver mais frequentemente déficits previdenciários implicando uma trajetória constantemente decrescente, promovendo um acúmulo de dívida a qual assume valores superiores a 10% do PIB anual atualmente. Analogamente, analisando-se as mesmas séries de rubricas previdenciárias, porém não mais em razão do PIB, mas em termos per capita, considerando-se a população economicamente ativa, observa-se o mesmo padrão. Em 2010, a cada potencial contribuinte do RGPS, há uma necessidade de financiamento mensal em torno de R\$ 100,00, quando em 1990, havia crédito de R\$ 150,00.

Há uma dívida de grandes proporções e com perspectiva de crescimento acelerado. O déficit total do sistema previdenciário (considerando o INSS e o RPPS), em 2017, somou 268,8 bilhões de reais, sendo 182 bilhões do INSS e 86 bilhões do RPPS. Ambos os números registraram recorde na história do Brasil.

Dissecando esses valores, é possível entender um pouco melhor a magnitude do déficit em cada regime de previdência. Desses 86 bilhões, 45,2 bi foram de servidores civis, 37,6 bi dos militares e 3,4 bi dos demais. Já o déficit do INSS, foi 71,7 bi no setor urbano e 110,7 bi no rural. Vale destacar a aceleração do déficit rural, que apresentou um crescimento de 54,7% em relação a 2016, quando registrou 46,3 bilhões.

De acordo com o Painel Indicador de Situação Previdenciária (ISP) (2021), ano base 2021, o Brasil possui 5.595 (cinco mil quinhentos e noventa e cinco) Entes, sendo que 3.443 (três mil e quarenta e três) (61,5%) não possuem RPPS e, portanto, seus servidores efetivos

são vinculados ao RGPS e 2.152 (dois mil cento e cinquenta e dois) (38,5%) possuem RPPS, lembrando que a Emenda 103/19 proibiu a criação de novos RPPS(s).

Abaixo, segue evolução das receitas e despesas por região:

Figura 3: Evolução do total de receitas e despesas por região (em milhões)

Região	UF								
Região	2019			2020			2021		
	Receitas	Despesas	Resultado	Receitas	Despesas	Resultado	Receitas	Despesas	Resultado
Centro Oeste	5.767,93	14.138,92	-8.370,99	13.524,40	18.683,08	-5.158,68	14.978,73	18.824,91	
Nordeste	11.416,61	20.297,81	-8.881,20	21.235,05	35.773,18	-14.538,13	22.696,54	35.488,23	
Norte	5.207,83	5.960,12	-752,29	9.586,83	8.507,93	1.078,90	10.303,29	9.103,55	
Sudeste	20.792,87	59.467,05	-38.674,18	45.138,83	92.878,98	-47.740,15	46.801,44	96.748,21	
Sul	9.946,75	24.910,89	-14.964,13	22.467,46	35.444,29	-12.976,83	23.738,21	36.785,35	

Fonte: Painel do Indicador de Situação Previdenciária (ISP) (2021)

Nota-se que após a Emenda Constitucional nº 103/19, analisando-se por região, houve um aumento de receitas; em compensação, em 2020, seja pela antecipação de concessão de benefícios por receio da reforma, seja pela pandemia, houve um considerável aumento de despesas, estando apenas a região norte com saldo positivo.

3.7 COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

Primeiramente, imperioso se faz mencionar a Carta Mexicana de 1917, tendo sido a pioneira a atribuir status constitucional aos direitos sociais e econômicos, o que acabou por influenciar as Constituições de todo o mundo e, por conseguinte, produzindo grandes transformações nas relações de trabalho, inspirando, junto com a Constituições de Weimar de 1919 outros textos constitucionais, inclusive a Carta Brasileira de 1934.

O texto constitucional mexicano divide-se em duas grandes partes, conhecidas como “dogmática” e “orgânica”. Na parte “dogmática” (Título I, artigos 1º a 38), foram cristalizadas as garantias individuais e os direitos e liberdades sociais. Por sua vez, a parte “orgânica” abrange os Títulos II a IX (artigos 39 a 136), sendo dedicada à divisão dos poderes e à organização da estrutura estatal. No primeiro Título, destacamos a proibição da escravatura (art. 2º), igualdade entre os sexos (art. 4º), liberdade de expressão e vedação à censura prévia (artigos 6º e 7º); liberdade de associação (art. 9º); proibição de juízo de exceção (art. 13); irretroatividade da lei penal (art. 14); devido processo legal (art. 14); garantias do acusado

(art. 20); *non bis in idem* (art. 23) e liberdade religiosa (art. 24). Ainda no Título I, devem-se realçar as seguintes previsões: proteção à família (art. 4º), direito à saúde pública (art. 4º, § 2o), direito à moradia digna, a ser assegurado pelo Estado (art. 4º, § 3º), proteção pública dos menores (art. 4º, § 4º) e a vedação à constituição de monopólios (art. 28) (Constituição Mexicana, 1917).

Ao lado das garantias e proteções acima referidas, a Constituição Mexicana previu, também, direitos de segunda dimensão. Eles estão espalhados pela Carta, embora possam ser encontrados, com maior potência e objetividade, em duas das cláusulas mais importantes do texto constitucional: o artigo 27 e o artigo 123 (Constituição Mexicana, 1917).

O artigo 27 é dedicado à maior das reivindicações revolucionárias: a questão agrária. Seu texto extenso, com vinte e cinco parágrafos e mais de duas mil palavras, assegura a soberania da nação relativamente às terras e águas e prevê expressamente a possibilidade de desapropriação mediante indenização, a proteção da pequena propriedade e a função social da propriedade (Constituição Mexicana, 1917).

Ao lado da questão agrária, o artigo 123 (que compunha o Título Sexto: Del Trabajo e de Prevision Social) consagra, em sede constitucional, princípios de proteção ao trabalho (Constituição Mexicana, 1917).

Foram introduzidas normas trabalhistas bastante avançadas para a época. A preocupação do legislador com o trabalho fica nítida já no *caput* do artigo:

Art. 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo (...) (Constituição Mexicana, 1917).

Sobressaem-se, nesse dispositivo, as seguintes prescrições: direito ao emprego e obrigação do Estado de promover o trabalho (art. 123, “caput”); jornada de trabalho máxima de oito horas (I); jornada noturna de seis horas (II); proibição do trabalho aos menores de 14 e jornada máxima de seis horas aos maiores de 14 e menores de 16 (III); um dia de descanso para cada 6 dias trabalhados (IV); direitos das gestantes (V); salário mínimo (VI); igualdade salarial para postos de mesma função, sem discriminação de gênero ou nacionalidade (VII); participação dos trabalhadores nos lucros das empresas (IX); limite à quantidade de horas extras (XI); criação de um fundo nacional de habitação, a ser gerido pelo Governo Federal, pelos trabalhadores e pelos patrões (XII, § 1o); programas de capacitação ao trabalho (XIII); responsabilidade do empregador por acidente de trabalho (XIV); direito à formação de

sindicatos (XVI); direito de greve, reconhecido inclusive em favor dos patrões e em favor dos funcionários públicos (art. XVII); criação das juntas de conciliação, com representatividade equilibrada entre trabalhadores, patrões e Estado (XX); direito à indenização nas demissões sem justa causa (XXII) e reconhecimento da utilidade pública da Lei de Seguro Social, que compreenderá “seguros por invalidez, por última fase da vida, seguros de vida, de interrupção involuntária do trabalho, de enfermidades e acidentes de trabalho e qualquer outro seguro destinado à proteção e ao bem-estar dos trabalhadores (...)” (XXIX) (Pinheiro, 2006, p. 112)

Pois bem. A grande maioria dos países contam com um requisito de idade para qualquer tipo de aposentadoria e, muitos deles, não possuem tempo mínimo de contribuição. Ainda que seja necessário prezar pelas particularidades de cada país no desenho de sua Previdência, considera-se que a presença quase universal da idade mínima sugere a insustentabilidade de sistemas que não a adotam.

Esse requisito é adotado tanto em países ricos, capazes de arcar com maiores despesas, quanto em países emergentes, com maior proporção de jovens e menor proporção de idosos, que é o caso do Brasil. Dos poucos países ocidentais que não exigem idade mínima, boa parte demanda maior tempo de contribuição para aposentadoria em comparação com o Brasil. Entre os países que restam, ou estão em guerra, ou possuem regimes previdenciários com baixas taxas de cobertura e despesas baixíssimas, o que claramente possibilita uma maior “generosidade” de seus critérios de exigibilidade (Nery, 2016).

Em comparação com outros países, a atual taxa de reposição (porcentagem da renda obtida enquanto trabalhador ativo repostada pela aposentadoria) no Brasil é significativamente mais alta para os menores benefícios (aposentadoria por idade, urbana e rural) por conta da vinculação ao salário mínimo. Para os maiores benefícios (aposentadoria por tempo de contribuição), a taxa é aproximadamente igual, com diferenças significativas ocorrendo na idade de aposentadoria, pela inexistência de idade mínima.

No entanto, com o cálculo pela fórmula 85/95, que viabiliza a aposentadoria integral, sem o fator previdenciário, a reposição fica sendo significativamente mais alta, (Nery, 2016). A reposição média no Brasil seria de 61%, considerando o fator previdenciário nas idades de 55/50, ou 100% com o advento da fórmula 85/95. Na América do Sul, a taxa varia de apenas 31% de reposição no Chile para 72% na Argentina.

A reposição dos menores benefícios no Brasil é de 98%, resultado da vinculação do salário mínimo. Por sua vez, a taxa de reposição dos maiores benefícios (aposentadoria por tempo de contribuição) seria de 58% no Brasil, considerando-se a incidência do fator previdenciário (bem abaixo da idade média de aposentadoria nos países analisados).

Com a fórmula 85/95, tal reposição pode ser de 100%. Caetano (2006) analisa 52 países e conclui que o Brasil possui percentual de contribuintes em relação à força total do mercado de trabalho inferior à mediana internacional e, paradoxalmente a índices inferiores de contribuição, valor médio da aposentadoria em relação à renda per capita equivalente a 59,4%, enquanto a média internacional se situa em 48,3%.

Países com características demográficas similares às brasileiras despendem com previdência algo em torno de 4% do respectivo PIB, enquanto o Brasil gasta 11% com essa rubrica. Giambiagi et al. (2007) analisam para vários países a relação entre a proporção de pessoas acima de 65 anos na população do país e o percentual do PIB gasto com benefícios previdenciários, evidenciando uma tendência de correlação positiva entre essas duas variáveis, com exceções pontuais.

O Japão, por exemplo, possui gastos de aproximadamente 10% do PIB, nível bastante inferior ao esperado com base no elevado percentual de sua população com mais de 65 anos, 18%. Já economias como a mexicana e brasileira, cuja estrutura etária é caracterizada por possuir de 5% a 6% da população com mais de 65 anos, alocam com a previdência, respectivamente, 8% e 11% do PIB, níveis semelhantes ao de países europeus com população mais envelhecida e de extensa rede de proteção social, como Holanda, Reino Unido e Espanha.

3.8 FUNDOS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

Como já mencionado neste trabalho, o sistema de repartição passou por diversas reformas ao longo das últimas décadas, tanto no Brasil como em vários países da América Latina, gerando questionamentos sobre sua sustentabilidade.

O regime de previdência complementar é um sistema adicional à previdência pública, de caráter opcional, que utiliza o sistema de capitalização. Lavinias e Araújo (2017) fazem análises que buscam captar relações entre alterações no regime de previdência pública e a expansão dos sistemas de capitalização voluntária, também chamados de Fundos de Previdência Complementar.

A conclusão é de que houve um certo estímulo ao desenvolvimento da previdência privada, materializada nos fundos de previdência complementar, a partir da consolidação do regime público de repartição. No entanto, a recíproca não é verdadeira. Uma crítica que é feita aos fundos de pensão é relacionada à sua gestão, que ainda que seja de ordem colegiada por

meio de conselhos deliberativos como é feito atualmente com os regimes próprio e geral, concederia novo nicho de mercado aos especuladores. Segundo Lavinias e Araújo (2017), um argumento bastante revisitado para defender os incentivos aos regimes complementares de capitalização atesta pela capacidade única desses regimes em promover o crescimento econômico através da poupança privada, enquanto que, por outro lado, o regime público seria visto apenas como gasto.

Não obstante, as autoras encontram resultados que assinalam que a expansão da previdência complementar privada não contribui para o aumento do investimento e ampliação do mercado de capitais. Ademais, ainda contribuem para concentração de renda, mediante, por exemplo, a alocação de recursos em títulos da dívida pública em detrimento de promover estímulo à poupança, investimento e ao crescimento econômico.

Em que pese tais afirmações, a Emenda Constitucional nº 103/2019, no intuito de cada vez mais aproximar os benefícios concedidos nos RPPS ao concedidos pelo RGPS, tornou obrigatória a criação de previdências complementares aos entes subnacionais que possuam RPPS (Brasil, 2019).

Desta feita, os servidores públicos que ingressarem através de concurso público após criação e início do funcionamento da previdência complementar, contribuirão obrigatoriamente ao RPPS somente até o teto do RGPS, limitando suas aposentadorias a referido valor. Assim, se a remuneração do servidor for maior que referido teto, o que exceder a esse valor poderá ser contribuído à previdência complementar oferecida pelo ente, cuja vantagem é o patrocínio, de forma paritária, pelo ente. No entanto, ressalta-se que a adesão à previdência complementar por parte do servidor é sempre opcional.

A Emenda Constitucional de nº 103/19 prevê o Regime de Previdência Complementar para os entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) que possuem Regime Próprio de Previdência Social (Brasil, 2019).

A instituição do Regime de Previdência Complementar - RPC passou a ser obrigatória com a entrada em vigor da EC 103/2019, concedendo-se o prazo de 02 (dois) anos para que os Estados e Municípios que possuem RPPS instituíam os seus RPC, findando-se em novembro de 2021, senão vejamos:

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

(...)

§ 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição

Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional (Brasil, 2019).

Nesse sentido, aduz o art. 40, §§ 14 a 16 da CF/88, com a entrada em vigor da EC 103/19:

DOS SERVIDORES PÚBLICOS (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

(...)

~~§ 14 — A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. — (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)~~

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

~~§ 15 — Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo. — (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)~~

~~§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. — (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)~~

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observará o disposto no art. 202 e será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 16 - Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98) (Brasil, 1988).

O art. 40, § 14 aduz que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social (Brasil, 1988).

Ou seja, a EC 103/19 aduz que compete ao respectivo Poder Executivo a atribuição legislativa para a instituição do RPC.

Ainda, em recente julgado proferido na ADI de nº 3.297/DF, o STF aduz sobre a constitucionalidade sobre a instituição do RPC para os servidores públicos, sendo:

RELATOR: MIN. ALEXANDRE DE MORAES CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. ART. 1º DA EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003. ATRIBUIÇÃO DE INICIATIVA LEGISLATIVA AO PODER EXECUTIVO PARA INSTITUIÇÃO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (RPC) PARA TODOS OS SERVIDORES PÚBLICOS (ART. 40, § 15, DA CF). PROIBIÇÃO QUANTO À EXISTÊNCIA DE MAIS DE UM REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL E MAIS DE UMA UNIDADE GESTORA DO RESPECTIVO REGIME (ART. 40, § 20, DA CF). EXTENSÃO A MAGISTRADOS. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA E ADMINISTRATIVA DO PODER JUDICIÁRIO. INOCORRÊNCIA. AÇÃO IMPROCEDENTE.

1. O controle de constitucionalidade de emendas constitucionais é admitido pela jurisprudência desta CORTE (ADI 3.128, Rel. Min. ELLEN GRACIE, redator para acórdão Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, DJ de 18/2/2005; ADI 1.946-MC, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 14/9/2001; ADI 939, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 18/3/1994), tendo como parâmetro a disciplina especial fixada pelo constituinte originário como limites para a reforma do texto constitucional (art. 60 da CF).
2. As normas constitucionais que especificam matérias cuja iniciativa de lei é reservada ao Poder Judiciário (arts. 93 e 96 da CF) contemplam um rol taxativo, que não inclui a instituição de regime previdenciário exclusivo para a magistratura.
3. O ideal igualitário perseguido pelo legislador constitucional (EC 20/1998), ao aproximar os proventos de aposentadoria e pensão dos servidores públicos aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, justifica a existência, no âmbito de cada ente político, de apenas um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e única unidade gestora do respectivo regime (art. 40, § 20, da CF), para atender isonomicamente a todos os servidores públicos.
4. O Regime de Previdência Complementar (RPC) é facultativo, tanto na instituição, pelo ente federativo, quanto na adesão, por parte do servidor. A norma constitucional impõe que os benefícios a serem pagos pelo RPC sejam estruturados exclusivamente na modalidade de contribuição definida (art. 40, § 15, da CF), permitindo ao participante indicar o valor de sua contribuição mensal e projetar o valor da renda a ser recebida no momento de sua aposentadoria. Por isso, a mudança nas regras de aposentadoria não compromete as prerrogativas funcionais e institucionais do Poder Judiciário e de seus membros.
5. Ação direta julgada improcedente.

O STF aduz que o Regime de Previdência Complementar (RPC) é facultativo na adesão por parte do servidor.

A norma constitucional impõe que os benefícios a serem pagos pelo RPC sejam estruturados exclusivamente na modalidade de contribuição definitiva cf. art. 40, §15, da CF/88, permitindo ao participante indicar o valor de sua contribuição mensal e projetar o valor da renda a ser recebida no momento de sua aposentadoria (Brasil, 1988).

A contribuição definida proporciona ao participante, por acumulação de contribuições, um montante de dinheiro que no momento da aposentadoria se transformará em benefício calculado, segundo as regras estabelecidas no Regulamento do Plano.

Portanto, o art. 40, §15, da CF/88, aduz que o RPC oferecerá plano de benefícios somente na modalidade contribuição definida, observando-se o disposto no art. 202 (Regime de Previdência Privada) no qual será efetivado por intermédio de entidade fechada de previdência complementar ou de entidade aberta de previdência complementar (Brasil, 1988).

O art. 202, da CF/88, aduz:

Art. 202. O **regime de previdência privada**, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (Brasil, 1988, grifei).

O Regime de Previdência Privada – previdência complementar – é um plano de benefícios feito pela pessoa que deseja receber, no futuro, aposentadoria paga por uma entidade privada de previdência.

Ou seja, o participante paga todos os meses uma prestação e este valor é aplicado por uma pessoa jurídica, que é a entidade gestora do plano (Ex: Bradesco Previdência S.A).

Chama-se de “complementar” porque normalmente é feita por alguém que já trabalha na iniciativa privada ou como servidor público e, portanto, já teria direito à aposentadoria pelo INSS ou pelo regime próprio. Apesar disso, ela resolve fazer a previdência privada como forma de “complementar” a renda no momento da aposentadoria.

O plano de previdência complementar é prestado por uma pessoa jurídica chamada de “entidade de previdência complementar” – (entidade de previdência privada). O Regime de Previdência Privada pode ser dividido em duas espécies: Entidade aberta de previdência complementar; e Entidade fechada de previdência complementar.

"Entidades patrocinadoras" (patrocinador) é a empresa ou grupo de empresas que oferece plano de previdência privada fechada aos seus funcionários, ou seja, funciona da seguinte forma: os empregados pagam uma parte da mensalidade e o patrocinador arca com a outra.

No caso dos servidores públicos efetivos, ente público é que será o patrocinador. A entidade patrocinadora oferece o plano de previdência privada por meio de uma entidade fechada de previdência privada.

Enfim, só existe entidade patrocinadora no caso de plano fechado de previdência privada.

Os benefícios mais comuns que são oferecidos pela previdência complementar fechada são os seguintes: aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por invalidez e pensão por morte.

Assim, apesar de ser facultativa, a Previdência Complementar para o servidor público é de extrema importância pois, a partir de seu funcionamento, que ocorre com a aprovação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), os servidores públicos que ingressarem através de concurso público contribuirão para o RPPS, obrigatoriamente, até o teto do RGPS, e se aposentará com a limitação deste valor (Brasil, 2009).

A previdência complementar do servidor público, além de importante medida de contenção de déficit atuarial, é forma de complementação da aposentadoria ou pensão, de forma a imiscuir a redução de sua remuneração pós aposentadoria ou no caso de pensionamento. Trata-se de planejamento previdenciário.

A Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) é uma autarquia federal de natureza especial vinculada ao Ministério do Trabalho, e que tem como principal função fiscalizar as atividades desempenhadas pelas entidades fechadas de previdência complementar. A PREVIC foi criada e é regida pela Lei nº 12.154/2009 (Brasil, 2009).

Cronologia para funcionamento da previdência complementar:

1. Aprovação do projeto de lei de criação da previdência complementar;
2. Adesão a uma previdência complementar já existente para gerir o plano;
3. Elaboração do plano de benefícios;
4. A instituição de previdência complementar submeterá o plano de benefícios à PREVIC;
5. Aprovação do plano pela PREVIC;
6. Publicação no Diário Oficial da União – data de início de funcionamento do plano. Plano de previdência privada aos servidores – ente patrocinador (Brasil, 2009).

Assim, a partir da publicação no Diário Oficial da União da aprovação do funcionamento do plano pela PREVIC, os servidores públicos que ingressarem no serviço público através de concurso público (efetivos) contribuirão obrigatoriamente para o RPPS até o teto do Regime Geral de Previdência, e se aposentará com valor máximo de benefício no referido teto. O valor da remuneração que exceder o teto do RGPS **PODERÁ** ser contribuído para a Previdência Complementar oferecida pelo ente.

A vantagem da contribuição para a Previdência Complementar oferecida pelo ente, é que este último também será patrocinador da aposentadoria do servidor público efetivo, na medida que contribuirá de forma PARITÁRIA – nas previdências abertas, só o segurado contribui.

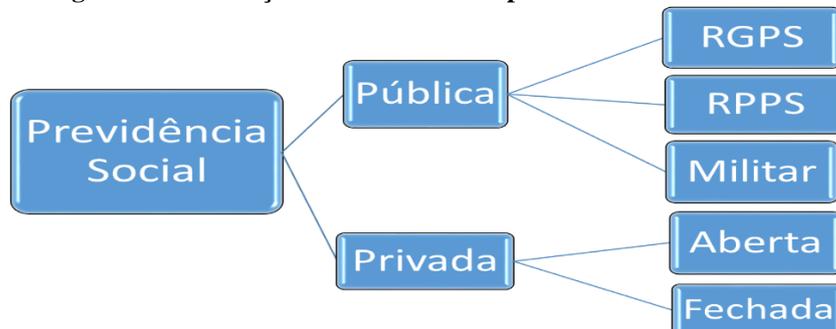
Importante ressaltar que a intenção do legislador é igualar os benefícios dos RPPS aos do RGPS; assim, a instituição de previdência complementar pelos entes subnacionais é importante medida de contenção de déficit atuarial.

3.9 DA PREVIDÊNCIA NO MODELO ATUAL

Como já mencionado, a Previdência Social possui garantia Constitucional e está inserida dentro da Seguridade Social, no artigo 194⁴ da Constituição Federal (Brasil, 1988), juntamente com a saúde e a assistência social. Dentre elas, a Previdência é a única com caráter contributivo.

Hoje, a previdência brasileira possui a seguinte formação:

Figura 4: Formação constitucional da previdência social



Fonte: Autora

Atualmente, a grande dificuldade sobretudo dos advogados que atuam em RPPS, bem como dos julgadores, é a necessidade de entender, estudar, compreender e aplicar as regras de cada ente subnacional, vez que a última reforma da previdência externalizada por meio de da Emenda Constitucional nº 103/19, desconstitucionalizou as regras de aposentadoria e pensão, delegando tal competência ao Estados e Municípios que possuem RPPS.

⁴ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (Brasil, 1988).

Os militares também possuem regramentos próprios para a inatividade, denominado “Sistema de Proteção Social”, com regras diferentes das dirigidas aos Regimes Próprios de Previdência.

Nos últimos trinta anos, como já mencionado, a previdência social passou por três grandes reformas, a primeira por meio de da Emenda Constitucional nº 20/98, seguida da Emenda Constitucional nº 41/2003 e Emenda Constitucional nº 103/2019. Referidas reformas visam aplicar medidas de contenção do déficit previdenciário, realidade da maioria dos regimes.

Dito isto e, considerando o impacto financeiro negativo causado pelo déficit previdenciário nas contas públicas, na medida em que os aportes necessários para pagamento de benefícios obriga os entes subnacionais a deixarem de investir em outras áreas sensíveis da sociedade, questiona-se: o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS possui natureza jurídica de política pública?

3.10 O QUE É POLÍTICA PÚBLICA?

De acordo com Bucci (2006):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e determinados.

Do sobredito conceito, extrai-se que política pública só deve ser entendida como pública se contemplar interesses de uma coletividade. Para Bucci (2006):

Uma política é pública quando contempla os interesses públicos, isto é, da coletividade — não como fórmula justificadora do cuidado diferenciado com interesses particulares ou do descuido indiferenciado de interesses que merecem proteção — mas como realização desejada pela sociedade. Mas uma política pública também deve ser expressão de um processo público, no sentido de abertura à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo.

Assim, podemos concluir que as políticas públicas devem ser instrumentos capazes de proporcionar, mediante a ação conjunta dos poderes públicos, a efetivação de direitos fundamentais sociais, conferindo aos cidadãos as condições necessárias para usufruírem a real liberdade e a igualdade material e, conseqüentemente, a dignidade humana.

Nessa linha, Smanio (2013) preceitua: "As Políticas Públicas são instrumentos importantes para a concretização dos Direitos Fundamentais. Exigem atuação da Administração Pública, dos órgãos e Poderes do Estado na sua consecução. O arcabouço normativo que constitui as Políticas Públicas deve trazer a sua legitimação e eficiência".

E continua: "(...) as Políticas Públicas têm sua legitimidade e eficiência ao garantir a efetivação da cidadania no Estado Constitucional" (Smanio, 2013).

De acordo com Bucci (2006), para que o Estado cumpra os compromissos constitucionais e promova a efetividade de tais direitos, há que pautar sua atuação governamental na elaboração de políticas públicas sob a dimensão coletiva. É importante, contudo, compreender a política pública como força originária, que se exterioriza no governo e tem sua forma institucionalizada por meio do direito que se reconhece no Estado.

Por seu turno, temos que a previdência constitui um direito fundamental de segunda geração, prevista no Capítulo II – “Dos Direitos Sociais” de nossa Carta de Outubro, quando dispõe em seu inciso IV do artigo 7º que são direitos dos trabalhadores:

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, **capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família** com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e **previdência social**, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim (Brasil, 1988, grifo nosso).

Insta destacar que o texto constitucional trouxe três regimes de previdência: O Regime Geral de Previdência Social, o Regime Próprio de Previdência Social e o Regime de Previdência Complementar.

As regras atinentes ao Regime Próprio de Previdência Social foram externalizadas por meio de do artigo 40 da Constituição Federal, sendo este um regime opcional para os entes federados, mas que, em o criando, deve contemplar como segurados todos os servidores públicos detentores de cargo efetivo (e somente estes). Caso não adotem o Regime Próprio de Previdência Social, seus servidores públicos serão segurados/beneficiários do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

No Brasil, os 26 (vinte e seis) estados e o Distrito Federal possuem RPPS; dos 5.568 (cinco mil quinhentos e sessenta e oito) municípios, 2.096 (dois mil e noventa e seis) municípios possuem RPPS. A última reforma da previdência, por meio de da Emenda Constitucional nº 103/2019, proibiu a criação de novos Regimes Próprios de Previdência Social (Brasil, 2019).

Na verdade, a proibição de criação de novos regimes próprios de previdência deve ser vista como avanço legislativo, diante da realidade financeira negativa de muitos, obrigando os entes subnacionais a procederem à cobertura de déficits e procurar alternativas para a garantia de pagamento de benefícios futuros.

Ao que tudo parece, quando foi oportunizada a criação de RPPS(s), além de ser visto como um prêmio ao servidor após anos de trabalho, também poderia ser visto como uma forma de não repasse ao RGPS das contribuições mensais, permanecendo nos cofres o que era contribuído.

Ainda, a primeira inserção constitucional de possibilidade de contribuição à RPPS foi por meio da Emenda Constitucional nº 03/93, que inseriu o § 6º no artigo 40 da Constituição Federal, a saber:

§ 6º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei (Brasil, 1988).

Logo, não surpreende que muitos Regimes Próprios de Previdência do Brasil têm apresentado déficits crescentes. Assim, em que pese a previdência social ser um direito fundamental de segunda geração, especificamente com relação aos Regimes Próprios de Previdência Social, trata-se de uma política pública, na medida que o pagamento de benefícios previdenciários a uma casta de trabalhadores em detrimento à coletividade?

Pode-se entender como política pública um regime de previdência custeado por toda a população (desde os mais pobres até os mais abastados, por meio de seus impostos) em detrimento ao bem comum, vez que a necessidade de complementação dos valores necessários ao pagamento de benefícios faz com que o investimento em outras áreas seja diminuído ou inexistente? Revela-se, portanto, um contraponto que merece ser sobrepesado, sobretudo relativamente aos RPPS, conforme será demonstrado acerca de sua criação pelos entes subnacionais e sua evolução.

3.11 OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Até a Emenda Constitucional nº 20/98, os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS - não possuíam o caráter contributivo-retributivo; a aposentadoria do servidor público era vista como prêmio pelo trabalho dedicado ao ente subnacional. Tanto é verdade que, até hoje, os servidores públicos aposentados são frequentemente denominados de “servidor inativo” e não como aposentado, como ocorre na iniciativa privada.

Nogueira (2012) destaca que os servidores públicos, ao historicamente levarem para a inatividade como proventos a remuneração dos ativos, refletiam uma postura do Estado que os diferenciava dos trabalhadores em geral, considerando a concepção de que aqueles que se dedicam ao Estado deveriam se beneficiar da proteção deste quando se aposentam, tal como um “prêmio”. A aposentadoria do servidor público historicamente foi difundida e encarada como uma política de recursos humanos, um benefício para atrair pessoas para o serviço público. Nesse sentido, verifica-se, no contexto pré-Constituição da República de 1988, que as contribuições dos servidores e respectivas instituições previdenciárias, em sua maioria, se destinavam a pagar pensões e pecúlios aos dependentes, uma vez que, com a morte do servidor, cessavam os proventos recebidos do Estado.

Diante da ausência de medidas que garantissem a sustentabilidade financeira dos RPPS(s), muitos RPPS tornaram-se deficitários. Segundo Giambiagi et al. (2007), em 1998, enquanto no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) o déficit era de 0,7% do Produto Interno Bruto (PIB), nos RPPS, o déficit era de 3,7% do PIB. Levando-se em conta os regimes próprios de previdência em separado, o déficit federal era de 1,9% do PIB; os estaduais, de 1,5%; e os municipais, de 0,3% do PIB.

Assim, a primeira reforma da previdência foi instrumentalizada por meio de da Emenda Constitucional nº 20/98, estabelecendo contribuição para os servidores públicos e regras aposentatórias mais severas, considerando que até então existia apenas o requisito “tempo de serviço”.

Rompeu-se, portanto, a herança da era patrimonialista em que reinava a ideia de relação *pro labore facto*, onde a previdência dos servidores públicos era tratada como uma extensão da política de pessoal dos entes federados.

Em que pese tais considerações, as ferramentas oportunizadas pelo legislador para contenção do déficit que havia se instalado ainda se mostram insuficientes para o atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, obrigando os entes subnacionais a despenderem vultosos valores para fazer frente ao pagamento de benefícios.

Sob esse viés, na medida em que os recursos públicos são utilizados para pagamento de benefícios previdenciários dos servidores públicos, visto que as contribuições não são suficientes para fazer frente ao pagamento dos mesmos, seria errôneo dizer que os RPPS não possuem caráter de política pública?

Como demonstrado, as políticas públicas são voltadas para garantir o bem-estar da população; os RPPS, se analisados sob o prisma supracitado, acabou por ser um fardo para os entes subnacionais, que acabam por mantê-los em detrimento da sociedade.

A maioria dos RPPS possuem o sistema de repartição simples, qual seja, as contribuições dos servidores em atividade são utilizadas para pagamento dos benefícios previdenciários.

Em não sendo suficientes, o ente subnacional é responsável pelo pagamento do déficit, para que a folha de aposentados e pensionistas seja honrada. Em não sendo possível, ocasiona-se grande problema não só para os beneficiários, mas para uma cadeia de pessoas que são mantidas também por esses recursos, v.g., comércios locais que sentirão a minoração do dinheiro em circulação.

Na verdade, a exemplo dos modelos das previdências complementares, o ideal seria um sistema capitalizado nos RPPS(s), administrado de forma que as contribuições dos segurados seriam responsáveis pelo pagamento de seus benefícios, até que finde o total acumulado, evitando que os entes subnacionais custeassem os benefícios de seus servidores aposentados e de seus pensionistas.

Mesmo com a existência de diretrizes legislativas, no sentido da implantação de um modelo capitalizado para os RPPS(s), as soluções de equacionamento propostas têm se tornado inócuas, diante do alto custo imediato que se impõe aos entes subnacionais.

Enquanto não se equaciona o déficit, os entes subnacionais, em sua maioria, mantêm-se custeando boa parte dos benefícios dos servidores públicos aposentados e de seus pensionistas, obviamente com recursos públicos que poderiam ser destinados para saúde, educação, segurança pública, entre outras frentes.

Isto posto, questiona-se: O RPPS é uma política pública? Ao que tudo parece, não.

Cumprе ressaltar como estava o ambiente organizacional existente na época (1998) da criação do arcabouço normativo-regulatório dos RPPS, primeiramente por meio de da Lei nº 9.717/1998 e, após, por meio de da EC nº 20/1998.

Em 1995, havia um enorme desequilíbrio fiscal e uma busca de ajuste das contas públicas, situação impulsionadora das reestruturações nas áreas administrativa, previdenciária e tributária. Até então, não havia qualquer tipo de instituição formal que disciplinasse a questão do equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas de previdência no Brasil, especialmente os dos servidores públicos.

Esta nova ótica surgiu num ambiente no qual a cultura predominante era a da previdência do funcionalismo público como meio de recompensar a lealdade ao Estado e de demarcar o status social deste grupo. Segundo Esping-Andersen (1991), no passado, segundo a tradição corporativista (*welfare state* como sistema de estratificação social), foram criados benefícios previdenciários diferenciados para os servidores públicos.

No entanto, tais benefícios não podem mais ser usados como instrumento de estratificação social, haja vista o movimento mundial de redução das desigualdades e os modelos contemporâneos da previdência social, quais sejam, os princípios da contributividade, retributividade e solidariedade, bem como a necessidade de adoção de medidas que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Importante destacar ainda que, além da contribuição descontada dos servidores para os RPPS, há ainda a contribuição previdenciária de responsabilidade dos entes federados; tal contribuição advém de recursos públicos, cobrados da sociedade civil sob a forma de tributos, tarifas, etc.

Nunca é demais ressaltar que o salário do servidor público – de onde são descontadas as contribuições previdenciárias – também se origina de recursos da sociedade. Ou seja: a sociedade custeia, além da remuneração dos servidores públicos em atividade, as aposentadorias e pensões dos RPPS no caso dos entes deficitários ou não, diante da obrigatoriedade da contrapartida do Estado.

De outro norte, as decisões para redução do déficit da previdência são politicamente onerosas. Para muitos políticos, não vale o ônus presente – perda do eleitorado de idosos e daqueles com expectativas de aposentadoria sob determinada regra – em detrimento de benefícios de longo prazo ou de uma conta futura que não lhes importa (Giambiagi; Tafner, 2010). Dessa forma, a problemática das despesas com previdência, apesar de apresentar uniformidade na sua conceituação aplicando-se a todo o território nacional, se potencializa a nível subnacional, na medida em que problemas decorrentes de escolhas que podem comprometer a capacidade de financiamento da previdência se multiplicam em todos os entes, que estabelecem, por exemplo, as políticas de carreira, remuneração de pessoal e regras específicas para polícias e bombeiros militares no caso dos Estados e do Distrito Federal.

Caetano (2014) e Varsano e Mora (2007) destacam adicionalmente que os problemas que geram aumento dos gastos com previdência não são somente em decorrência de variáveis demográficas, mas também frutos de decisões políticas, dentre elas, a vinculação da correção de benefícios à correção do salário mínimo, que, desde a introdução do Plano Real, apresentou ganhos reais expressivos, bem como concessões a grupos específicos e baixa disposição em realizar reformas.

Sendo administrados como estão, os RPPS continuarão a retirar recursos orçamentários e financeiros de outras despesas, transferindo o custo dessa alocação para os eventuais beneficiários das políticas prejudicadas ou contribuindo para a ampliação do

endividamento público e inflação, o que tem consequências graves para a economia. Cabe à sociedade refletir: até que ponto vale a pena sacrificar o futuro para garantir o presente?

Resta clara a necessidade de minorar, cada vez mais, a diferença existente entre o Regime Geral de Previdência Social, a consolidação das previdências complementares e o escoamento dos gastos previdenciários, sob pena de sua inviabilização e prejuízo dos seus beneficiários e das consequências negativas para a sociedade.

A condição prejudicial dos RPPS para os entes subnacionais é ponto pacífico, na medida em que o Governo Federal, por meio de da Emenda Constitucional nº 103/2019, proibiu a criação de novos RPPS. Também, por meio de do mesmo dispositivo, traçou medidas que aproximam cada vez mais os RPPS do RGPS. Mas até o atingimento do tão almejado equilíbrio há um longo caminho a ser percorrido, tempo este em que a sociedade continuará custeando a previdência dos servidores públicos.

Destarte, não é forçoso afirmar que a manutenção do RPPS não foi e não é uma política pública em sentido estrito. Na verdade, o RPPS, analisado sob a ótica ora proposta, tornou-se um fardo para sociedade que a custeia.

Por óbvio que referida condição foi imposta aos servidores públicos, considerando que tanto o RGPS quanto o RPPS são compulsórios; também é óbvio que a falência do Regime com a impossibilidade de pagamento dos benefícios geraria consequências nefastas em cadeia. Mas também é imperioso que sejam voltados os olhos para os RPPS para que as reais políticas públicas sejam retribuídas à sociedade e referidos regimes possam atingir o tão almejado equilíbrio e sustentabilidade, sem o qual, invariavelmente, todo o sistema será negativamente atingido.

3.12 PREVIDÊNCIA SOCIAL E ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919, é responsável pela formulação e aplicação das normas internacionais do trabalho, sendo a única agência das Nações Unidas com uma estrutura tripartida, composta por representantes dos governos e das organizações de empregadores e de trabalhadores (Organização Internacional do Trabalho, 1919).

Ao longo das décadas, a Organização Internacional do Trabalho - OIT tem colaborado com os movimentos de reforma e de aperfeiçoamento da previdência brasileira, inclusive por meio do diálogo internacional.

Em 1935, o Brasil recebeu a visita de Adrien Tixier, enviado especial da OIT e especialista no tema da Previdência Social, que estava em missão pela América Latina para mapear as políticas existentes na região e fazer recomendações aos governos locais.

No caso do Brasil, ao se deparar com diversas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e com os incipientes Institutos de Aposentadorias e Pensões, ele recomendou duas ações: unificação e racionalização administrativa; e expansão da cobertura, que na época beneficiava cerca de 10%-15% da população. As recomendações do Tixier para o Brasil marcariam o debate previdenciário brasileiro até a década de 1960.

Na década de 1940, os laços entre a OIT e a Previdência Social brasileira foram estreitados com a criação da Comissão do Direito Social Internacional, com o objetivo de ampliar o conhecimento e trocas de experiências entre especialistas brasileiros e internacionais e de divulgar os avanços da legislação brasileira nos fóruns da OIT.

Desde então, o diálogo entre OIT e as instituições da Previdência Social brasileira norteou muitas ações de cooperação.

A exemplo da adoção, em 1952, da Convenção No 102 da OIT sobre Normas Mínimas da Seguridade Social. Esta convenção serviu de base para a estruturação múltiplos sistema de previdência em diversos países, incluindo o Brasil, que a ratificou em 2009 (Brasil, 2009).

Desta feita, se faz necessário colacionar o que a referida Convenção dispõe em sua Parte V, “*in verbis*”:

PARTE V

Prestações de última fase da vida

Artigo 25.º

Todo o Membro para o qual a presente parte da Convenção esteja em vigor deve assegurar às pessoas protegidas a atribuição da prestação de última fase da vida, em conformidade com os artigos seguintes desta parte.

Artigo 26.º

- 1 - A eventualidade coberta será a sobrevivência para além de uma idade prescrita.
- 2 - A idade prescrita não deverá exceder os 65 anos. Contudo, poderá ser fixada uma idade superior pelas autoridades competentes, tendo em consideração a capacidade de trabalho das pessoas idosas no país em causa.
- 3 - A legislação nacional poderá suspender as prestações se a pessoa que a elas teria direito exercer certas actividades remuneradas prescritas, ou poderá reduzir as prestações contributivas quando o ganho do beneficiário exceder um montante prescrito, e as prestações não contributivas quando o ganho do beneficiário ou os seus outros recursos ou ambos adicionados excederem um montante prescrito (Brasil, 2009).

Ato contínuo, a mesma legislação apresenta a abrangência da proteção, a saber:

Artigo 27.º As pessoas protegidas devem abranger:

- a) Categorias prescritas de assalariados, cujo total constitua pelo menos 50% do total dos assalariados;

- b) Ou categorias prescritas da população activa, cujo total constitua pelo menos 20% do total dos residentes;
- c) Ou todos os residentes cujos recursos durante a eventualidade não excedam limites prescritos em conformidade com o artigo 67.º;
- d) Ou, quando tiver sido feita uma declaração ao abrigo do artigo 3.º, categorias prescritas de assalariados, cujo total constitua pelo menos 50% do total dos assalariados que trabalhem em empresas industriais que empreguem pelo menos 20 pessoas (Brasil, 2009).

Insta destacar a clareza das informações de um documento redigido nos idos de 1952 possui previsões claras de garantias na última fase da vida, na doença, além de tempo de contribuição e forma de cálculo.

Resta claro que há farta legislação garantindo os direitos previdenciários, ou seja, garantindo a dignidade da pessoa humana, como direito fundamental.

3.13 DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE MATO GROSSO DO SUL

Neste trabalho, importante tecer algumas considerações acerca do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul.

A peculiaridade da divisão do Estado Uno de Mato Grosso em dois estados, traz curiosidades históricas que, além de auxiliar aos que militam nos Estados citados, será muito interessante ao conhecimento de todos.

À época da reforma previdenciária iniciada por meio de da Emenda Constitucional n. 20/98, estava em vigor no Estado do Mato Grosso do Sul a Lei Estadual nº 204/80, que dispunha sobre a previdência social dos Servidores civis e militares do Estado, que além de proporcionar amparo à previdência social também promovia assistência financeira e médico-odontológica⁵, por meio de do Instituto de Previdência Social de Mato Grosso do Sul – PREVISUL.

Diante da nova sistemática previdenciária trazida pela Emenda em comento, houve por bem a reestruturação do regime previdenciário, por meio de da extinção do PREVISUL.

O PREVISUL, autarquia com personalidade jurídica de Direito Público, foi extinto pela Lei nº 2.152, de 26 de outubro de 2000, por meio de do artigo 83, IV, “a”, “*in verbis*”:

⁵ Art. 2º - O PREVISUL tem por finalidade básica proporcionar aos segurados e seus dependentes o amparo da previdência social, assistência financeira e médico-odontológica. Parágrafo único - Ao PREVISUL competirá, também, subsidiariamente, executar as atividades médico-periciais do Serviço Público Estadual (Mato Grosso do Sul, 2000a).

Art. 83. Para a implantação da reorganização do Poder Executivo e visando atingir as metas de redução de despesa e o ajuste fiscal, ficam determinadas as seguintes medidas:

(...)

IV – a extinção:

a) do Instituto de Previdência Social de Mato Grosso do Sul – PREVISUL, a redistribuição de seu pessoal à Secretaria de Estado de Gestão Pública, **a incorporação de seu patrimônio e de todas as suas obrigações ao Estado de Mato Grosso do Sul e a administração de sua carteira imobiliária à Empresa de Gestão de Recursos Humanos e Patrimônio de Mato Grosso do Sul;** (Mato Grosso do Sul, 2000a, grifos nossos).

Por seu turno, o artigo 24 da nossa Carta Magna, em seu inciso XII, dispõe que:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (Brasil, 1988, grifos nossos)

Nota-se, portanto, que a Constituição Federal concede tratamento diferenciado aos agentes públicos ocupantes de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como os das autarquias e fundações públicas, ao prever a instituição do regime previdenciário próprio, o qual também se aplica aos agentes públicos ocupantes de cargos vitalícios (magistrados, membros do Ministério Público e de Tribunais de Contas) – artigo 40, *caput*, com a redação conferida pela EC n. 41/2003.

Ainda, a competência legislativa para fins previdenciários é **concorrente**.

Entende-se por competência legislativa concorrente aquela que os Estados exercem conjuntamente com a União e o Distrito Federal, competindo à União restringir-se apenas em estabelecer normas gerais, e ao Estados e ao Distrito Federal legislar sobre os pontos específicos.

Nesse diapasão, no ano de 2000 foi criado o Fundo de Previdência Social de Mato Grosso do Sul - MSPREV, por meio de da Lei Estadual n. 2.207/2000, em observância ao estabelecido pelas inovações trazidas pela Emenda Constitucional n. 20/98.

O MSPREV – Fundo de Previdência dos Servidores Públicos de Mato Grosso do Sul já “nasceu” trazendo consigo a obrigatoriedade da manutenção do pagamento e concessão de benefícios dos segurados do extinto PREVISUL – Fundo previdenciário este que, além de benefícios previdenciários concedia tratamento médico e odontológico, empréstimos, financiamento de imóveis, com uma contribuição mínima que nem de longe seria capaz de garantir o custeio da previdência, além de herdar todo o passivo do Estado do Mato Grosso.

Com a criação do Fundo, houve o rompimento do antigo modelo previdenciário, onde as contribuições não eram suficientes para o custeio da previdência e iniciou-se um novo período de reestruturação previdenciária, para que os servidores públicos não ficassem à mercê de um sistema previdenciário falido, onde a ausência de organização, administração e planejamento poderiam frustrar, num futuro próximo, os pagamentos das aposentadorias e pensões.

Dentre as várias mudanças, importante que sejam destacadas as seguintes:

- a) Filiação obrigatória **apenas** dos servidores públicos efetivos civis, militares, dos membros do poder Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas, Ministério Público;
- b) Contribuição obrigatória dos servidores e do Estado;
- c) Observância do equilíbrio financeiro atuarial;
- d) Pagamento tão somente de benefícios previdenciários (à época, incluía o pagamento de salário-família, salário-maternidade, auxílio-doença e auxílio-reclusão);
- e) Os benefícios já existentes seriam garantidos pelos cofres do Tesouro do Estado (Mato Grosso do Sul, 2000b).

Em caso de déficit do Fundo, o Tesouro sempre arcará com a cobertura do mesmo.

Com o advento da Emenda Constitucional n. 41/03, novas mudanças foram implementadas na ordem nacional previdenciária, o que culminou, no Estado do Mato Grosso do Sul, com a publicação da Lei Previdenciária Estadual n. 3.150/2005, que consolidou e atualizou a Lei n. 2.207/2007, trazendo como principal mudança o cálculo de aposentadoria por meio de da média aritmética das 80% (oitenta por cento) maiores contribuições e o fim do reajuste por meio de da paridade para aqueles que ingressaram no serviço público a partir de janeiro de 2004.

Além de criar o Fundo de Previdência do Estado de Mato Grosso do Sul no ano de 2000, foi criado também, para administrá-lo, a Agência de Previdência Social de Mato Grosso do Sul - AGEPREV, por meio de da Lei Estadual n. 3.545/2008, gestora única do Fundo, com início de atividades em 01 de setembro de 2008.

Em que pese todas as alterações acima listadas, a Constituição Estadual permaneceu com regras estabelecidas anteriores às Emendas Constitucionais n. 20/98 e 41/03, texto que permaneceu não recepcionado pelas reformas, inócuo, portanto.

Em 16 de novembro de 2019, foi promovida nova reforma constitucional previdenciária, por meio de da Emenda Constitucional n. 103/2019, **sendo a primeira na história** que não possui aplicabilidade imediata aos Entes Federados, salvo algumas questões pontuais.

A Emenda n. 103/2019 foi dirigida aos Servidores Públicos da União e ao Regime Geral de Previdência Social, cabendo aos Estados, por meio de de alteração de suas respectivas Constituições Estaduais, aderirem à Reforma, e aos Municípios, por meio de da alteração de suas leis orgânicas. Em caso de não alteração, aplicam-se as regras já previstas anteriormente à sobredita Emenda.

A atual reforma partiu do pressuposto da dificuldade de financiamento tanto do Regime Geral de Previdência quanto dos Regimes Próprios, principalmente por conta do considerável aumento da expectativa de vida, gerando maior período de pagamento de benefícios em conjunto com o menor número de servidores em atividade e a grande proporção de servidores inativos e pensionistas em comparação com os servidores ativos, visto que o sistema que impera no Brasil é o de repartição simples, ou seja, as contribuições dos segurados ativos custeiam a aposentadoria dos inativos e pensionistas.

Referido financiamento resta prejudicado diante do cenário brasileiro, qual seja, a diminuição de novos servidores ingressando, o aumento no número de aposentadorias e aumento da expectativa de vida, motivo pelo qual chegou-se ao conclusão de que as aposentadorias precoces deveriam ser extirpadas.

Nessa toada, o Estado do Mato Grosso do Sul houve por bem proceder à Reforma Constitucional, ocorrida por meio de da Emenda Constitucional (Estadual) n. 82/2019 e regulamentada pela Lei Complementar (Estadual) nº 274/2020.

A necessidade de recuperação da capacidade de financiamento dos Regimes Previdenciários é uma realidade na maioria dos Estados e Municípios brasileiros, onde medidas urgentes precisam ser tomadas, sob pena de impossibilidade futura de pagamento de benefícios.

Diante da novel ordem constitucional, houve necessidade de alteração da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, tanto para a inserção das novas regras quanto para revogação das regras há muito inaplicadas, a saber:

Alterações de redação: arts. 30, 108, 142, VI, 142-A, VII, 146, III, 165, X, 181, §§ 1º, 2º e 3º, 181-A;

Revogações: o art. 31; o art. 31-A; o art. 32; o art. 33; o § 8º do art. 39; os incisos XXIV e XXV do art. 63; o art. 182 e seus §§ 1º e 2º; o art. 183, e o art. 184, e o art. 29 e seus §§ 1º e 2º do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição Estadual.

Insta esclarecer que a alteração constitucional apenas referendou as alterações federais, no intuito de manter a sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência de Mato Grosso do Sul.

Entre as principais alterações, importante destacar: Aumento da idade mínima para aposentação; Mudança na sistemática de concessão de pensão por morte, com cotas irreversíveis; Custeio, pelo RPPS, somente de aposentadorias e pensões; O auxílio maternidade, licença médica, salário família e auxílio reclusão passarão a ser custeados pelos cofres dos Poderes e Órgãos independentes; Alteração no cálculo da média das contribuições; Inserção das regras de transição, respeitando-se os direitos adquiridos; Proibição de incorporações; Readaptação obrigatória anterior à aposentadoria por incapacidade permanente (quando possível); Possibilidade de os municípios, por meio de lei ordinária, aderirem às regras da EC n. 82/2019, sem necessidade de alteração de suas leis orgânicas; Limitação dos valores de benefícios previdenciários até o teto do Regime Geral de Previdência, aos que ingressarem a partir da vigência da Previdência Complementar; Autorização de medidas de equacionamento de déficit previdenciário (Mato Grosso do Sul, 2020).

As alterações promovidas refletem a real preocupação com a sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência do Estado de Mato Grosso do Sul, sendo importante medida para o alcance do equilíbrio financeiro-atuarial do sistema e consequente garantia do pagamento dos benefícios atuais e futuros.

Pois bem. Visando a facilitação da visualização e estudos, abaixo, segue quadro histórico-previdenciário do Estado do Mato Grosso do Sul, incluindo as legislações constitucionais e federais que tiveram reflexos no Estado:

Tabela 1: Legislações do RPPS/MS, desde a divisão do Estado

<u>ANO</u>	<u>LEGISLAÇÃO</u>	<u>ASSUNTO</u>
1977	Lei Complementar nº 31, de 11.10.1977, arts. 26 e 27	Divide o Estado de MT e vincula os servidores distribuídos para MS ao IPEMAT, para fins previdenciários
1979	Decreto-Lei Estadual nº 1, de 01.01.1979, art. 43	Estabelece regras para transição dos servidores do IPEMAT, para fins previdenciários, à autarquia a ser criada

1979	Decreto-Lei Estadual nº 6, de 01.01.1979, art. 14	Autoriza a criação da autarquia PREVISUL para previdência e assistência à saúde, financeira e imobiliária aos segurados
1980	Lei Estadual nº 204, de 29.12.80	Cria o PREVISUL e regulamenta a previdência e a assistência médica, odontológica, financeira, imobiliária aos servidores efetivos, comissionados e os contratados por regime especial
1980	Lei Estadual nº 204, de 29.12.80	Fixa contribuição de 4% para pensão, de 2% para assistência à saúde e para comissionados e contratados, + 2% para aposentadoria
1981	Lei Estadual nº 317, de 16.12.81	Inclui Deputados Estaduais no PREVISUL, extingue o FEPAMS e cria o Fundo de Previdência para manutenção dos recursos previdenciários
1988	Constituição Federal art. 40	Define, pela primeira vez, no âmbito constitucional, as regras de previdência social para os servidores públicos
1998	Lei Federal nº 9.717, de 27.11.98	Define as regras de funcionamento dos RPPS, antecipando à implantação da Reforma da Previdência
1998	Emenda Constitucional nº 20, de 16.12.98	Estabelece a contribuição compulsória e provento de aposentadoria calculado pela

		média, veda a acumulação de proventos com vencimentos, converte tempo de serviço em tempo de contribuição.
2000	Lei Estadual n. 2.152, de 26.10.2000	<p>Extingue o PREVISUL e subordina a previdência social e serviços de assistência à saúde à SAD, passando os recursos financeiros à gestão do Tesouro.</p> <p>Eleva a alíquota do servidor para 9% e patronal para 15%.</p>
2001	Lei Estadual n. 2.207, de 28.12.2000	<p>Implanta a reforma da previdência em MS, institui o MSPREV, passa a exigir a contribuição para aposentadoria de civis e militares e envia comissionados e contratados para o INSS, retira assistência à saúde</p>
2001	Lei Estadual nº 2.346, de 13.12.2001	Autoriza o poder executivo a alienar bens e imóveis do extinto PREVISUL
2003	Lei Estadual nº 2.346, de 13.12.2001	<p>Amplia as hipóteses de aposentadoria com paridade, define o teto constitucional para pagamento de provento, muda base de cálculo da pensão e cria a contribuição compulsória, inclusive para aposentados e pensionistas</p>

2004	Lei Federal nº 10.887, de 18.06.2004	Estabelece regras de implantação da EC 41/2003, fixa a contribuição de 11% para ativos, aposentados e pensionistas, e define as parcelas excluídas para cálculo dos proventos
2005	Lei Estadual nº 3.150, de 22.12.2005	Adequa a legislação do MS às novas regras inseridas pela EC nº 41/2003
2008	Lei Estadual nº 3.545, de 17.07.2008	Cria a AGEPREV- Agência de Previdência Social de Mato Grosso do Sul, como gestora única do RPPS/MS, com início de funcionamento em 01.01.2008.
2012	Emenda Constitucional nº 70	Paridade nas aposentadorias por invalidez aos servidores efetivos que ingressaram no serviço público antes da EC n. 41/2003.
2018	Lei Complementar (Estadual) nº 261, de 21.12.2018	Institui o Regime de Previdência Complementar (RPC) no âmbito do Estado do Mato Grosso do Sul
2020	Portaria nº 478, publicada do D.O.U em 13.07.2020	Aprova o regulamento da PREVCOM MS, bem como a administração do RPC/MS pela PREVCOM
2019	Emenda nº 103/2019	Reforma da Previdência
2019	Emenda Constitucional (Estadual) nº 82/2019	Adequa a Constituição Estadual às regras da EC nº 103/2019 ⁶ . <i>Vacatio</i> de 90 (noventa) dias.

⁶Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de

2020	Lei Complementar (Estadual) nº 274/2020	Altera a Lei Estadual nº 3.150/2005, incorporando as regras da EC nº 103/2019
------	---	---

Fonte: Autora

A tabela 1 tem o intuito de demonstrar a implantação do Regime Próprio de Previdência no estado de Mato Grosso do Sul, com marcos importantes que auxiliam na visualização de onde requerer benefícios, de acordo com a legislação da época, até os reflexos da Emenda Constitucional nº 103/2019, assunto objeto da próxima seção.

3.14 DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019

A Emenda Constitucional nº 103/19 é a primeira Reforma Previdenciária que não foi automaticamente aplicada aos entes subnacionais.

É cediço que o principal objetivo das reformas realizadas, com início em 1998 pela Emenda Constitucional nº 20/98, é a busca pela solução dos déficits financeiro e atuarial, realidade tanto do Regime Geral de Previdência Social quanto da maioria dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Ainda, o estabelecimento de regras que aproximem os benefícios concedidos pelo RGPS e RPPS é uma realidade da qual não podemos nos distanciar.

No entanto, surpreendentemente, a EC nº 103/19 limitou-se a estabelecer regras de aposentadoria e pensão obrigatórias ao RGPS e ao RPPS da União, ou seja, ao Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos efetivos da União, não abarcando Estados e Municípios que possuem RPPS.

Algumas regras de caráter obrigatório foram estabelecidas na referida emenda como, por exemplo, a obrigatoriedade de que os RPPS(s) custeiem apenas os benefícios de aposentadoria e pensão. Os demais benefícios, quais sejam, licença maternidade, auxílio doença, salário família e auxílio reclusão tornaram-se benefícios estatutários, a serem custeados pelos entes⁷.

aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (Brasil, 1988).

⁷ § 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida **mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas**, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo (Brasil, 2019, grifos nossos).

Outra regra de caráter obrigatória e aplicação imediata é a proibição de criação de novos regimes próprios de previdência.

O Ministério da Previdência, por meio de da Secretaria de Regimes Próprios de Previdência, publicou tabela de fácil visualização acerca das regras carreadas pela EC nº 103/19, dividindo-as em normas de aplicação imediata, normas não autoaplicáveis e as normas com período de vacância (Ministério da Previdência Social, 2023).

Uma das maiores inovações da EC nº 103/19 foi a desconstitucionalização das regras de aposentadoria e pensão; estabeleceu regras gerais e obrigatórias para o RGPS e para os servidores públicos da União, mas, para esses últimos possibilitou a alteração das mesmas por meio de lei.

No mesmo sentido, não estendeu as regras da referida emenda aos Estados e Municípios que possuem RPPS, mas condicionou a aplicação da mesma desde que fosse legislado nesse sentido pelo ente subnacional. Logo, enquanto não alteradas as respectivas legislações, continua-se aplicando as regras vigentes antes da EC nº103/19.

Em que pese a existência de RPPS autossustentáveis, a maioria não é. E mesmo com o esforço da Secretaria de Previdência para que os entes subnacionais procedam à reforma, a maioria ainda não o fez, muitas vezes por questões políticas, visto que toda reforma gera grande comoção social.

Essa situação também prejudica os operadores do direito, que diante de um tema já de difícil compreensão, deve analisar a lei de cada ente subnacional para proceder a julgamentos, impetrações de ações judiciais, proferir pareceres, etc.

Restou claro que a intenção do legislador foi a de igualar, cada vez mais, as regras de aposentadoria e pensão do Regime Geral e dos Regimes Próprios, sobretudo com regras mais rígidas para estes últimos e tornando obrigatória a instituição da Previdência Complementar para os entes subnacionais que possuem RPPS.

Importante ressaltar especificamente quanto à Emenda nº 103/19, de que suas regras valem para o RGPS, para o RPPS da União e para os entes subnacionais que já procederam à Reforma.

No site do Ministério da Previdência, há quadro demonstrativo dos entes subnacionais que já procederam à reforma (Ministério da Previdência Social, 2023).

Insta consignar que a Secretaria de Previdência considera como efetuada a reforma com a aderência de 80% (oitenta por cento) das regras contidas na Emenda Constitucional nº 103/19, ou seja, mesmo que o ente tenha feito a reforma, importante a análise de cada

legislação, visto que podem existir regras diferenciadas em cada um deles (Ministério da Previdência Social, 2023).

3.15 DA APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE

A aposentadoria por incapacidade permanente, que é um benefício de risco, vez que não há como prevê-la, também obteve relevante mudança com a Reforma da Previdência ocorrida por meio de da Emenda Constitucional nº 103/19, tanto em sua forma de concessão como em sua forma de cálculo.

De acordo com a lição de José dos Santos Carvalho Filho (2023), a “aposentadoria por incapacidade permanente é o benefício concedido em decorrência de impossibilidade física ou psíquica do servidor, em caráter permanente, para exercer as funções de seu cargo”.

Para melhor elucidação, importante que seja demonstradas as mudanças ocorridas, por meio de das Reformas Previdenciárias, no tocante à aposentadoria por invalidez e suas formas de cálculo:

Tabela 2: EMENDA 20/98 – Art. 40, § 1º, I da CF, com redação pela EC nº 20/98

<p>EMENDA 20/98 – Art. 40, § 1º, I da CF, com redação pela EC nº 20/98 Regras iguais para homens e mulheres Proventos integrais nos casos de acidente em serviço, moléstia profissional grave ou incurável, estabelecidas em lei ou Proventos proporcionais para as demais moléstias Forma de cálculo: última remuneração do cargo efetivo Reajuste: Paridade Teto do benefício: Remuneração do servidor no cargo efetivo</p>
<p>Fonte: Brasil (1988)</p>

Tabela 3: EMENDA 41/03 – Art. 40, § 1º, I da CF, com redação pela EC nº 41/03

<p>EMENDA 41/03 – Art. 40, § 1º, I da CF, com redação pela EC nº 41/03 Regras iguais para homens e mulheres Proventos integrais nos casos de acidente em serviço, moléstia profissional grave ou incurável, estabelecidas em lei, ou Proventos proporcionais para as demais moléstias Forma de cálculo: média aritmética simples das 80% maiores contribuições efetuadas a partir de julho de 1994 Reajuste: Na mesma data e mesmos índices utilizados para o reajuste dos benefícios do RGPS, para preservação do valor real Teto do benefício: Remuneração do servidor no cargo efetivo</p>
<p>Fonte: Brasil (1988)</p>

Tabela 4: EMENDA 70/2012 – insere o artigo 6º-A na EMENDA 41/2003

EMENDA 70/2012 – insere o artigo 6º-A na EMENDA 41/2003, para conceder PARIDADE nas aposentadorias por invalidez aos servidores que ingressaram no serviço público até a data da publicação da EC 41/03, qual seja, até 31/12/2003

Regras iguais para homens e mulheres

Proventos integrais nos casos de acidente em serviço, moléstia profissional grave ou incurável, estabelecidas em lei ou

Proventos proporcionais para as demais moléstias

Forma de cálculo: última remuneração do cargo efetivo

Reajuste: Paridade

Teto do benefício: Remuneração do servidor no cargo efetivo

Fonte: Brasil (2012)

Tabela 5: EMENDA 103/19 – Art. 40, § 1º, I da CF, com redação pela EC nº 103/19

EMENDA 103/19 – Art. 40, § 1º, I da CF, com redação pela EC nº 103/19

Regras iguais para homens e mulheres

Proventos proporcionais (regra)

Proventos integrais da média (exceção) no caso de aposentadoria por incapacidade permanente, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho – art. 26, § 3º, III da EC nº 103/19

Forma de cálculo: disciplinadas pelo ente federativo. Para o RPPS da União e para o ente subnacional que aderir às regras da EC 103/19, a média corresponderá a 100% (cem por cento) de todo o período contributivo, a contar de julho de 1994, e o valor do benefício corresponderá a 60% da média com o acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que EXCEDER a 20 (vinte) anos de contribuição - art. 26 da EC nº 103/19

Reajuste: Na mesma data e mesmos índices utilizados para o reajuste dos benefícios do RGPS, para preservação do valor real

Teto do benefício: Remuneração do servidor no cargo efetivo para os servidores que ingressaram antes da instituição do Regime de Previdência Complementar pelo ente; para os que ingressaram após, aplica-se o teto dos benefícios do RGPS

Fonte: Brasil (1988)

Neste momento, serão colacionadas as alterações constitucionais promovidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019:

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

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado: I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria, na forma de lei do respectivo ente federativo (Brasil, 1988).

A incapacidade permanente para o trabalho passou a ser precedida de readaptação, somente sendo concedida a aposentadoria em caso da impossibilidade da mesma, observando avaliações periódicas, sempre na forma da lei do respectivo ente federativo, ou seja, desconstituindo tais regras.

Quanto ao cálculo da aposentadoria por incapacidade permanente, assim dispõe a indigitada Emenda:

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º A média a que se refere o **caput** será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para os segurados desse regime e para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

A partir do parágrafo 2º do mesmo artigo, abaixo colacionado, temos a mudança da forma de cálculo que diminui sobremaneira o valor do benefício:

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no **caput** e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

(omissis)

§ 4º O valor do benefício da aposentadoria de que trata o inciso III do § 1º do art. 10 corresponderá ao resultado do tempo de contribuição dividido por 20 (vinte) anos, limitado a um inteiro, multiplicado pelo valor apurado na forma do **caput** do § 2º deste artigo, ressalvado o caso de cumprimento de critérios de acesso para aposentadoria voluntária que resulte em situação mais favorável.

§ 5º O acréscimo a que se refere o **caput** do § 2º será aplicado para cada ano que exceder 15 (quinze) anos de tempo de contribuição para os segurados de que tratam a alínea "a" do inciso I do § 1º do art. 19 e o inciso I do art. 21 e para as mulheres filiadas ao Regime Geral de Previdência Social.

§ 6º Poderão ser excluídas da média as contribuições que resultem em redução do valor do benefício, desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido, vedada a utilização do tempo excluído para qualquer finalidade, inclusive para o acréscimo a que se referem os §§ 2º e 5º, para a averbação em outro regime previdenciário ou para a obtenção dos proventos de inatividade das atividades de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal.

§ 7º Os benefícios calculados nos termos do disposto neste artigo serão reajustados nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social (Brasil, 1988).

Para melhor elucidação, veja um exemplo hipotético: servidor público efetivo, com 50 (cinquenta) anos de idade e 21 (vinte e um) anos, 02 (dois) meses e três dias de contribuição. Último salário: R\$ 10.481,73 (dez mil, quatrocentos e oitenta e um mil reais e

setenta e três centavos). Foi acometido de neoplasia maligna e a perícia médica oficial opinou pela aposentadoria por incapacidade permanente.

Caso fosse aposentado com as regras vigentes até 12 de novembro de 2019 (dia imediatamente anterior à publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019, seria aposentado com proventos integrais e paridade, ou seja, continuaria recebendo seu último salário e toda vez que houvesse aumento de remuneração para os servidores efetivos de sua carreira, o mesmo se estenderia a ele.

Com as novas regras implementadas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, como não há sequer diferença entre doenças graves ou não, este mesmo servidor que recebia em atividade o valor de R\$ 10.481,73 (dez mil, quatrocentos e oitenta e um mil reais e setenta e três centavos), passará a receber, a título de aposentadoria, o valor de R\$ 4.736,02 (quatro mil setecentos e trinta e seis reais e dois centavos).

Em que pese toda a “força tarefa” legislativa para tentar minorar o déficit tanto do Regime Geral de Previdência Social como dos Regimes Próprios de Previdência Social, como uma pessoa portadora de neoplasia maligna, onde seus gastos são muito maiores, conseguirá fazer frente às despesas que já possuía e os novos gastos que irá contrair com médicos, tratamentos, medicamentos e todos os consectários oriundos da enfermidade pela qual foi acometido?

No exemplo citado, o servidor incapacitado permanentemente para o trabalho por ter sido acometido por uma neoplasia maligna passará a receber apenas 45,19% da remuneração que recebia em atividade, onde permanecem seus cursos hodiernos e aumentam suas despesas médicas e medicamentosas.

Assim, não é forçoso dizer que há grave ofensa à dignidade da pessoa humana, direito fundamental garantido constitucionalmente.

3.16 DA PENSÃO POR MORTE

A última reforma da Previdência, ocorrida por meio de da Emenda Constitucional nº 103/2019, trouxe ao sistema previdenciário importantes mudanças, fundamentalmente com vistas ao equilíbrio financeiro e atuarial.

É a primeira reforma previdenciária que não impôs adesão obrigatória a todos os entes federados, tendo sido dirigida ao Regime Geral de Previdência e ao Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos da União.

Quanto à pensão por morte, promoveu a desconstitucionalização das regras de concessão, estabelecendo, no parágrafo 7º do artigo 40 da Constituição Federal, a disciplina desse benefício a cada ente federado, “*in verbis*”:

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

§ 7º Observado o disposto no § 2º do art. 201, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte dos servidores de que trata o § 4º-B decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (Brasil, 1988).

Isto posto, analisar-se-á as novas regras de pensionamento, aplicadas diretamente aos servidores públicos amparados pelo Regime Geral de Previdência Social e ao Regime Próprio de Previdência da União.

A Emenda Constitucional nº 103/2019 assim dispõe em seu artigo 23:

Art. 23. A pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento).

§ 1º As cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de 100% (cem por cento) da pensão por morte quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a 5 (cinco).

§ 2º Na hipótese de existir dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão por morte de que trata o caput será equivalente a:
I - 100% (cem por cento) da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, até o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social;
e
II - uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento), para o valor que supere o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

§ 3º Quando não houver mais dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão será recalculado na forma do disposto no caput e no § 1º (Brasil, 1988).

Por seu turno, estabeleceu nova base de cálculo e definição do valor total do pensionamento, a saber:

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada

a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º A média a que se refere o **caput** será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para os segurados desse regime e para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

A partir do parágrafo segundo o artigo 26 apresenta a forma de cálculo das aposentadorias por incapacidade permanente, sendo esta a base para o cálculo das pensões oriundas de servidores que faleceram enquanto ainda estavam em atividade, pois houve diferenciação de cálculo para estes e para as pensões oriundas de servidores aposentados:

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no **caput** e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

I - do inciso II do § 6º do art. 4º, do § 4º do art. 15, do § 3º do art. 16 e do § 2º do art. 18;

II - do § 4º do art. 10, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º e no § 4º deste artigo;

III - de aposentadoria por incapacidade permanente aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º deste artigo; e

IV - do § 2º do art. 19 e do § 2º do art. 21, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no **caput** e no § 1º:

I - no caso do inciso II do § 2º do art. 20;

II - no caso de aposentadoria por incapacidade permanente, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho.

§ 4º O valor do benefício da aposentadoria de que trata o inciso III do § 1º do art. 10 corresponderá ao resultado do tempo de contribuição dividido por 20 (vinte) anos, limitado a um inteiro, multiplicado pelo valor apurado na forma do **caput** do § 2º deste artigo, ressalvado o caso de cumprimento de critérios de acesso para aposentadoria voluntária que resulte em situação mais favorável.

§ 5º O acréscimo a que se refere o **caput** do § 2º será aplicado para cada ano que exceder 15 (quinze) anos de tempo de contribuição para os segurados de que tratam a alínea "a" do inciso I do § 1º do art. 19 e o inciso I do art. 21 e para as mulheres filiadas ao Regime Geral de Previdência Social.

§ 6º Poderão ser excluídas da média as contribuições que resultem em redução do valor do benefício, desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido, vedada a utilização do tempo excluído para qualquer finalidade, inclusive para o acréscimo a que se referem os §§ 2º e 5º, para a averbação em outro regime previdenciário ou para a obtenção dos proventos de inatividade das atividades de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal.

§ 7º Os benefícios calculados nos termos do disposto neste artigo serão reajustados nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social (Brasil, 1988).

Na próxima sessão, demonstrar-se-á como se dá o impacto no cálculo do pensionamento, comparando-o com as regras anteriores à Emenda Constitucional nº 103/2018 e as por esta última inseridas.

3.17 DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E A PREVIDÊNCIA SOCIAL

Em que pese o julgamento da ADI nº 7051 do Supremo Tribunal Federal que julgou, por maioria, que as alterações promovidas no regramento da pensão por morte pelo artigo 23 da Emenda Constitucional nº 103/19 são constitucionais, com a “*máxima vênia*” cumpre-nos fazer algumas observações.

A previdência constitui um direito fundamental de segunda geração, prevista no Capítulo II – “Dos Direitos Sociais” de nossa Carta de Outubro, quando dispõe em seu inciso IV do artigo 7º que são direitos dos trabalhadores:

Art. 7º

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim (Brasil, 1988).

Com as alterações trazidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, o cálculo da pensão por morte traz grande impacto na renda familiar, sobretudo para aquelas em que o instituidor da pensão era o único mantenedor e ainda não possuía direito a aposentar-se.

Em que pese serem as alterações formas de tentar minorar o déficit da previdência – e, importante repisar, está é a terceira reforma previdenciária em 30 (trinta) anos – os direitos individuais estão sendo fortemente impactados, o que nos leva às seguintes indagações: podem os interesses individuais, levados à cabo ao longo de gestões previdenciárias irresponsáveis, serem superiores aos direitos coletivos constitucionalmente previstos? A dignidade da pessoa humana deve ser imiscuída?

Nesse desiderato, Bobbio (1992, p. 17):

Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

A última reforma previdenciária ocorreu em novembro de 2019, aplicando-se automaticamente ao Regime Geral de Previdência Social e Regime Próprio dos Servidores

Públicos da União. Os demais entes subnacionais necessitariam aderir às regras para que fossem válidas em seus respectivos regimes, salvo algumas regras autoaplicáveis expressamente trazidas no texto da Emenda.

Apenas a título de ilustração, serão apresentados exemplos hipotéticos, para demonstrar o valor da pensão antes da Reforma realizada por meio de da Emenda Constitucional nº 103/2019 e após a sua publicação, separando os exemplos em caso de servidor falecido em atividade e servidor falecido após aposentadoria.

Remuneração do cargo efetivo: R\$ 7.866,10; única remuneração da família. Servidor estava em atividade, ou seja, não era aposentado. Deixou esposa e um filho menor.

Tabela 6: Valor da pensão antes da Emenda Constitucional nº 103/19

Cota Esposa (50%)	Cota Filho Menor (50%)	Redução da pensão em relação ao valor da remuneração (%)
R\$ 3.816,22	R\$ 3.816,22	2,98%

Fonte: Autora

Quando o filho menor atingir a maioridade, a esposa passará a receber o valor integral da pensão, qual seja, R\$ 7.632,44 (sete mil seiscentos e trinta e dois reais e quarenta e quatro centavos).

Tabela 7: Valor da Pensão com as regras da Emenda Constitucional nº 103/2019 (óbito de servidor em atividade)

Cota Esposa (50%)	Cota Filho Menor (50%)	Redução da pensão em relação ao valor da remuneração (%)
R\$ 1.385,45	R\$ 1.385,45	64,77%

Fonte: Autora

Quando o filho menor atingir a maioridade, há cessação do benefício, ou seja, não há reversão de cotas. Assim o valor do pensionamento (esposa) com a saída do filho: R\$ 1.385,45 (um mil trezentos e oitenta e cinco reais e quarenta e cinco centavos).

Ainda, as regras de cálculo são distintas em caso de segurado que vem à óbito quando já aposentado; tomaremos por base o mesmo exemplo acima citado, mas, agora, sendo o *de cujus* aposentado no momento do óbito, recebendo o mesmo valor acima exemplificado a título de aposentadoria:

Proventos de aposentadoria: R\$ 7.866,10 (sete mil oitocentos e sessenta e seis reais e dez centavos); única remuneração da família. Servidor aposentado. Deixou esposa e um filho menor.

Tabela 8: Valor da Pensão antes da Emenda Constitucional nº 103/2019

Cota Esposa (50%)	Cota Filho Menor (50%)	Redução da pensão em relação ao valor da remuneração (%)
R\$ 3.816,22	R\$ 3.816,22	2,98%

Fonte: Autora

Quando o filho menor atingir a maioridade, a esposa passará a receber o valor integral da pensão (reversão de cotas), qual seja, R\$ 7.632,44 (sete mil seiscentos e trinta e dois reais e quarenta e quatro centavos)

Tabela 9: Valor da Pensão com as regras da Emenda Constitucional nº 103/2019 (segurado aposentado na data do óbito)

Cota Esposa (50%)	Cota Filho Menor (50%)	Redução da pensão em relação ao valor da remuneração (%)
R\$ 2.671,35	R\$ 2.671,35	32,08%

Fonte: Autora

Quando o filho menor atingir a maioridade, há cessação do benefício, ou seja, não há reversão de cotas⁸, e a esposa receberá o valor de pensão de R\$ 2.671,35 (dois mil seiscentos e setenta e um reais e trinta e cinco centavos).

Percebe-se, facilmente, a diferença gritante entre o valor percebido a título de remuneração e o pensionamento concedido. Neste momento, pergunta-se: além do sofrimento da perda, como essa pessoa manterá sua subsistência? Como fará frente às despesas já contraídas antes do óbito do instituidor da pensão, mas com vencimentos também após o óbito?

Ainda, temos o caráter contributivo da previdência, ou seja, o indivíduo contribui, de forma compulsória, na expectativa de recebimento de aposentadoria ou de amparo aos seus dependentes. E a pensão por morte é um benefício de risco, ou seja, que não são previsíveis como morte, doença, invalidez.

Também, não se pode esquecer das necessidades individuais de cada pessoa. Em que pese a necessidade de alterações legislativas para correção de erros passados e possibilidade de pagamento de benefícios previdenciários, parece-nos que a nova sistemática de pensionamento é deveras injusta, além da diferenciação do benefício no caso do instituidor ser aposentado ou pensionista.

Segundo Castro e Lazzari (2020, p. 1),

A novel sistemática de cálculo representa grave prejuízo, principalmente ao dependente do segurado que falecer na ativa de causa não acidentária do trabalho, visto que estipula que a pensão por morte será calculada, com base no valor que o segurado passaria a receber, na data do óbito, caso se aposentasse por incapacidade permanente para o trabalho. Ou seja, proporcional, salvo no caso de acidente de trabalho ou doença a ele relacionada.

Ainda, nas palavras de Castro e Lazzari (2020, p. 1), “A nova fórmula de cálculo da pensão por morte provoca uma drástica redução do valor desse benefício que é voltado aos dependentes elencados no art. 16 da Lei n. 8.213/1991 [...]”

Pode o Estado, sob a justificativa de equilíbrio das contas públicas, colocar em risco a subsistência de quem quer que seja? Pode o Estado retirar a dignidade da pessoa humana invocando o bem comum? Pode o Estado prometer um seguro, por meio de uma contribuição compulsória, e depois mudar todas as regras a seu bel prazer?

⁸ Emenda Constitucional nº 103/2019. Art. 23 § 1º As cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes, preservado o valor de 100% (cem por cento) da pensão por morte quando o número de dependentes remanescente for igual ou superior a 5 (cinco).

Não se pode olvidar acerca do caráter contributivo da previdência, ou seja, o indivíduo contribui, de forma compulsória, na expectativa de recebimento de aposentadoria ou de amparo aos seus dependentes.

A previdência é um direito social, previsto em conjunto com a assistência social e a saúde, mas sendo o único que exige contribuição para que o segurado obtenha uma contraprestação, qual seja, aposentadoria e pensões.

O Direito à Previdência Social visa proteger e garantir uma melhor qualidade de vida aos trabalhadores e aqueles que dependem dele, nos casos de doença, última fase da vida ou falecimento.

O artigo 194 da CF, define a previdência social como um conjunto integrado de ações que devem ser de iniciativa do poder público e da sociedade para assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Não se pode olvidar das necessidades individuais de cada pessoa. Em que pese a necessidade de alterações legislativas para correção de erros passados e possibilidade de pagamento de benefícios previdenciários, parece-nos que a nova sistemática de pensionamento é deveras injusta, além de fazer diferenciação entre forma de cálculo da pensão a depender da condição do segurado (ativo ou aposentado), o que demonstra flagrante ofensa ao princípio da igualdade, vez que ambos são segurados e igualmente contribuintes.

Para Castro e Lazzari (2014, p. 27), a previdência social pode ser definida como “O ramo da atuação estatal que visa à proteção de todo indivíduo ocupado numa atividade laborativa remunerada, para a proteção dos riscos decorrentes da perda ou redução, permanente ou temporária, das condições de obter seu próprio sustento.”

Nesse sentido, no Recurso Extraordinário (RE 661.256, p. 9), o ministro Luís Roberto Barroso esclareceu a respeito das dimensões da seguridade social, sendo a primeira, a dimensão contributiva que é amparada pelo art. 195, II da CF e, reafirmou a essência solidária que caracteriza a seguridade social em sua segunda dimensão, o qual cumpre-nos citar:

12. A dimensão contributiva encontra-se prevista, de forma expressa, no art. 195, II, que determina a cobrança de contribuições previdenciárias dos trabalhadores e demais segurados do sistema. [...]

13. A segunda dimensão da seguridade em geral, e do sistema previdenciário em particular, é marcada pelo princípio da solidariedade. Em termos abrangentes, essa dimensão pode ser reconduzida ao próprio dever estatal de proteger a dignidade humana, no que se inclui a criação de uma rede social mínima que impeça as pessoas de caírem em situações de indignidade [...] (Brasil, 2020).

Como citado alhures, a previdência social, como um direito fundamental social, que busca assegurar ao trabalhador e a seus dependentes, a dignidade que lhes é conferida pela Constituição Federal.

Para o doutrinador José Afonso da Silva (2005, p. 286), os direitos sociais, devem ser concedidos pelo Estado, seja de forma direta ou indireta por meio de prestações positivas, a fim de que possibilitem condições de vida digna aos mais fracos, a saber:

Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

No entanto, de uma fria análise das novas regras de pensão por morte estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, é fácil constatar que as condições de vida digna estão sendo fatalmente atingidas.

Nesse sentido, importante que se faça a reflexão: até que ponto os interesses coletivos sobrepujam os interesses individuais, e vice versa?

Impende considerar, ainda, que a previdência, dentre os direitos sociais, é o único de contribuição compulsória, para garantia de pagamento de benefícios futuros.

No momento em que o segurado (compulsoriamente) contribui, tem a expectativa de garantia de o amparo na doença, na última fase da vida e de seus dependentes, em caso de seu falecimento. Mas pela nova sistemática, não é o que ocorre.

Diante da vertiginosa diminuição do valor recebido a título de pensão por morte, como os dependentes do “*de cujus*” farão frente às despesas hodiernas?

Em que pese todos os apresentados, recentemente, o Supremo Tribunal Federal, reconheceu a constitucionalidade do artigo 23 da Emenda Constitucional nº 103/2019, no julgamento da ADI nº 7051, restando assim ementado:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019. CRITÉRIOS DE CÁLCULO DA PENSÃO POR MORTE NO RGPS. 1. Ação direta contra o art. 23, caput, da Emenda Constitucional nº 103/2019, que fixou novos critérios para o cálculo da pensão por morte no regime geral (RGPS) e nos regimes próprios de previdência social (RPPS). A requerente se volta, especificamente, contra a norma referente ao RGPS. O CONTEXTO DA NOVA REFORMA DA PREVIDÊNCIA 2. A população brasileira está vivendo mais. De acordo com projeções da Organização das Nações Unidas, em 2100, o Brasil será o 10º maior país do mundo em proporção de idosos. Em paralelo, a população em idade ativa vem diminuindo, em razão da queda na taxa de fecundidade. Com isso, há menos jovens para financiar os benefícios dos mais idosos. 3. O déficit previdenciário é incontestável e teve piora significativa nos últimos anos. O pagamento de aposentadorias e pensões consome fatia relevante do PIB e do orçamento estatal, deixando poucos recursos para setores

como saúde e educação. Reformas na Previdência Social que reduzam o endividamento público podem ter impactos macroeconômicos positivos, como o estímulo ao consumo e à produção. VETORES INTERPRETATIVOS APLICÁVEIS AO CASO 4. Dever de autocontenção judicial. As questões abrangidas pela reforma previdenciária são divisivas, de difícil obtenção de consenso. A cautela e deferência próprias da jurisdição constitucional acentuam-se aqui pelo fato de se tratar de uma emenda à Constituição, cuja aprovação tem o batismo da maioria de três quintos de cada Casa do Congresso Nacional. Além disso, a intervenção do Poder Judiciário deve ter em conta os limites impostos por sua capacidade institucional e pelos efeitos sistêmicos que as decisões judiciais podem produzir nessa matéria. ANÁLISE DO VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE ALEGADO 5. Novos critérios de cálculo da pensão por morte (art. 23 da EC nº 103/2019), que asseguram uma cota familiar de 50%, mais uma cota por dependente de 10% dos proventos do segurado falecido. O patamar está próximo à realidade de outros países e é compatível com os valores de pensão alimentícia comumente fixados pelo Poder Judiciário. Ademais, leva em conta as condições de elegibilidade para os benefícios previdenciários estabelecidas pela legislação brasileira, tais como a idade dos beneficiários e o tempo de convivência marital ou de união estável. Qualquer interferência judicial no montante da prestação deveria considerar todos esses aspectos, o que se mostra praticamente inviável. Os limites oriundos da capacidade institucional do Judiciário e o risco de efeitos sistêmicos recomendam, também aqui, a autocontenção. CONCLUSÃO 6. Improcedência do pedido, com a fixação da seguinte tese de julgamento: “É constitucional o art. 23, caput, da Emenda Constitucional nº 103/2019, que fixa novos critérios de cálculo para a pensão por morte no Regime Geral e nos Regimes Próprios de Previdência Social” (Brasil, 2023).

O relator da ação, ministro Roberto Barroso, apresentou dados sociais que fundamentam a adoção da regra, como o aumento da expectativa de vida da população e a diminuição da natalidade. Segundo ele, esses fatores comprometem o equilíbrio atuarial da Previdência Social, que já é deficitária e segue o regime de financiamento por repartição simples, em que os mais jovens arcam com os benefícios dos mais idosos.

O I. Ministro reconhece que a redução do valor do benefício pela EC 103/2019 exigirá maior planejamento financeiro dos segurados com dependentes. “Isso não significa, contudo, que tenha violado alguma cláusula pétrea”, observou, lembrando que a reforma vedou que o benefício seja inferior ao salário mínimo quando for a única fonte de renda formal do dependente (Supremo Tribunal Federal, 2023).

Concessa Venia, voltando os olhos para os RPPS(s), é cediço que muitos são deficitários, e impactam sobremaneira as contas públicas, na medida em que os valores arrecadados não são suficientes para fazer frente ao pagamento dos benefícios previdenciários.

Mas não se pode fechar os olhos para a redução abissal do valor da pensão por morte após a Emenda Constitucional nº 103/19, e como isso impacta negativamente seus familiares, sobretudo quando o *de cuius* é o único mantenedor do lar.

Ainda, de acordo com o I. Ministro, “a redução do valor do benefício pela EC 103/2019 exigirá maior planejamento financeiro dos segurados com dependentes”.

Novamente, *concessa máxima vênia*, estamos num país com uma educação pública ainda pífia, onde as pessoas sequer sabem o que é planejamento financeiro.

Ademais, dentro dos RPPS(s), a concessão das aposentadorias ocorrem em número muito superior às concessões de pensão por morte; desta feita, considerando que a Ministério da Previdência Social considera que o ente aderiu às regras da Emenda Constitucional nº 103/19 caso tenha incorporado à sua legislação pelo menos 80% (oitenta por cento) das regras da referida Emenda, e considerando que a mesma Emenda desconstitucionalizou as regras de pensão, interessante que antes da alteração legislativa pelos Entes Federados seja feito um cálculo atuarial com foco nas pensões por morte, para aferir o percentual de pensões concedidas em comparação com as aposentadorias, e o quanto impactaria seguindo as regras da Emenda nº 103/2019 ou regras mais maleáveis, que não deixassem pessoas à beira da miséria.

O evento morte, por óbvio, não é algo que possa ser programado. E a aprovação da Emenda Constitucional nº 103/19 ocorreu bem na época em que a pandemia do COVID-19 estava começando culminar com o isolamento em março de 2020.

Além de todos os reveses ocasionados pela pandemia da COVID-19, os inúmeros óbitos trouxeram a surpresa da minoração abissal da renda familiar, num momento em que o país estava desolado, pessoas passando fome, ou seja, uma crise financeira mundial instalada e deveras severa em nosso país.

Com essa nova sistemática de cálculos, muitos dependentes sem saber o quer fazer com as contas a vencer, sem recursos sequer para custear um enterro digno. Filhos abandonando seus cursos superiores por não conseguirem honrar com os compromissos financeiros junto às instituições. Pessoas sendo despejadas. Enfim, o pior cenário foi instalado.

Ao que tudo parece, tanto o RGPS e o RPPS devem ser revistos para que possam garantir o pagamento dos benefícios atuais e futuros. Mas não podemos olvidar que os déficits previdenciários foram frutos de anos de má gestão, onde que vem sendo penalizada é a sociedade que contribuiu e necessita dos recursos para fazer frente à sua subsistência. Veja: a previdência, dentro da seguridade social, é a única que possui contribuição compulsória!

Assim, s.m.j., percebe-se que a nova sistemática de cálculo trazida pela Emenda Constitucional nº 103/19 – tanto das pensões por morte quanto da aposentadoria por incapacidade permanente, houve grave ofensa à dignidade da pessoa humana, merecendo ser revista, sobretudo pelos entes subnacionais, que podem legislar de forma diferente da União, sendo esta uma garantia constitucional.

4 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou trazer as alterações ocorridas pela Emenda 103/19, com enfoque nos benefícios de risco, quais sejam, aposentadoria por incapacidade permanente e pensão por morte, os mais impactados pela sobretida reforma.

Para tanto, a dissertação foi iniciada com uma explanação acerca do histórico da previdência social no Brasil, desde sua criação, chegando até a inserção na Constituição Federal de 1988, as reformas, tudo para melhor entendimento do déficit crescente tanto financeiro quanto atuarial, bem como a importância das reformas para conter referidos déficits.

Foi apresentado o desenho constitucional da previdência atual, os regimes dispostos constitucionalmente e as principais mudanças ocorridas com o advento da última reforma, ocorrida através da Emenda Constitucional nº 103/19.

Também, em contraponto, voltando a atenção aos Regimes Próprios de Previdência, foi apresentado texto acerca do seu caráter de políticas públicas ou não, diante de seus déficits e da necessidade dos mesmos serem custeados com recursos do Tesouro; assim, recursos que poderiam ser utilizados em prol da população são utilizados para pagamento de benefícios previdenciários.

Por oportuno, foi apresentado um breve histórico do Regime Próprio de Previdência de Mato Grosso do Sul, contendo toda a legislação desde a divisão do estado uno, até os dias atuais, a título de informação histórica, mas de importante conhecimento notadamente aos operadores do direito e estudantes da área.

Foi feito um enfoque acerca da garantia previdenciária considerada como um direito da humanidade, em garantia de uma vida digna última fase da vida, na doença, na maternidade e aos dependentes, na ocorrência de óbito do mantenedor(a) da família.

No entanto, a cada reforma os benefícios tornam-se mais difíceis de serem alcançados e, sobretudo minorados, impactando sobremaneira, de forma negativa, os beneficiários da previdência social, seja no Regime Geral, seja nos Regimes Próprios.

No tocante à aposentadoria por incapacidade permanente e a pensão por morte, benefícios de risco, ou seja, benefícios não previsíveis, a redução desses benefícios em comparação ao que o segurado recebia em atividade é abissal, trazendo diversos transtornos financeiros tanto às famílias (no caso das pensões), como no caso das aposentadorias por

incapacidade permanente, momento de fragilidade do segurado e que necessita de cuidados para além dos hodiernos, ferindo a dignidade da pessoa humana.

Sob a justificativa de atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, o legislador fere princípios individuais, deixando famílias em situação de miserabilidade, sem condições de arcar com suas despesas, gerando dívidas.

A garantia a uma vida digna – e neste trabalho, sob o aspecto da garantia de subsistência digna diante da perda de um ente querido –foi demonstrado, em valores, como há vertiginosa diminuição dos proventos de pensão por morte a partir da indigitada Emenda.

Ainda, foi apresentada a flagrante diferenciação na forma de cálculo do benefício pensão por morte, a depender se o óbito ocorreu quando o segurado estava aposentado ou em atividade.

Ademais, a previdência é o único direito social que prevê filiação e contribuição compulsória, gerando uma expectativa de garantia na doença, na última fase da vida e no amparo aos dependentes em eventual óbito, expectativas estas que são frustradas diante da nova sistemática.

Pelo demonstrado, mesmo não sendo o servidor falecido o único mantenedor do lar, há uma vertiginosa diminuição do valor a ser recebido a título de pensão por morte, se comparado ao valor de sua remuneração ou aposentadoria, o que impacta sobremaneira na vida financeira e subsistência de seus eventuais dependentes, ferindo o princípio da dignidade da pessoa humana, garantido constitucionalmente.

A reforma previdenciária, por si só, não resolve o problema da sustentabilidade do regime. Importante que outros aspectos sejam analisados, sobretudo a reforma tributária; para além disso, um olhar humanizado para a previdência é medida que se impõe, diante do impacto positivo ou negativo que pode causar na sociedade como um todo.

Quanto à aposentadoria por incapacidade permanente, as novas regras reduzem sobremaneira o que o segurado recebia em atividade, independente da enfermidade que lhe afligiu. Antes da emenda Constitucional nº 103/19, eram proporcionais apenas as aposentadorias por incapacidade permanente nas quais as enfermidades não estavam elencadas em um rol taxativo de doenças graves; no caso do acometimento destas últimas, a aposentadoria era concedida de forma integral, calculadas pela média ou pelo último salário, dependendo da data de ingresso do segurado no serviço público.

Tanto a aposentadoria por incapacidade permanente quanto as pensões por morte são benefícios de risco, ou seja, eventos que não são previsíveis. Além de serem eventos impactantes, são situações em que o beneficiário necessita da manutenção do valor para fazer

frente às suas despesas, que, sobretudo na aposentadoria por incapacidade permanente, aumentam por conta do uso de medicações, tratamentos, internações, entre outros.

Insta salientar que o Ministério da Previdência considera realizada a reforma pelo ente subnacional quando houver aderência à 80% (oitenta por cento) das regras da Emenda 103/2019. Dito isto, imperioso se faz que os Chefes do Poder Executivo façam estudo acurado acerca do impacto financeiro e atuarial da aplicação das regras das aposentadorias por incapacidade permanente e pensão por morte aos seus segurados, diante da desconstitucionalização de referidas regras e possibilidade de cálculos menos rígidos.

Ainda, a efetiva atenção e cuidado com a saúde do servidor é medida deveras salutar, que minoraria, de forma expressiva, as aposentadorias por incapacidade permanente, possibilitando que o servidor permaneça no serviço público, mesmo que readaptado, assegurando-lhe respeito, dignidade e saúde para a continuidade de sua vida laboral.

Desta feita, resta claro que a previdência deve ser cuidada financeira e atuarialmente de forma à garantia do pagamento de benefícios presentes e futuros; no entanto, o enfoque na dignidade da pessoa humana é medida que se impõe, para fazer com que o legislador busque outras formas de financiamento para o equilíbrio da previdência, tanto no RGPS como nos RPPS(s), seja por meio de vinculação de outras receitas para custeio da previdência, sempre buscando implantar, de forma constante e paulatina, um sistema de capitalização engessado, visando a autossustentabilidade dos regimes e tratamento humanitário aos beneficiários.

5 REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Ed. Campus: RJ. 1992

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 dez. 2023.

BRASIL. **Decreto n 4.682 de 24 de janeiro de 1923**. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos entregados. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682-1923.htm. Acesso em: 05 maio de 2024.

BRASIL. **Decreto n 678 de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 08 maio 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n° 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em 14 dez. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n° 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n° 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em 14 dez. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n° 70, de 29 de março de 2012**. Acrescenta art. 6°-A à Emenda Constitucional n° 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc70.htm. Acesso em 14 dez. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n° 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em 14 dez. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar n° 31, de 11 de outubro de 1977**. Cria o Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1970-1979/leicomplementar-31-11-outubro-1977-363968-publicacaooriginal-1->

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2020. **Recurso Extraordinário (RE 661.256, p. 9)**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4157562>. Acesso em 14 dez. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAETANO, Marcelo Abi-Rama. **Determinantes da Sustentabilidade e do Custo Previdenciário: Aspectos Conceituais e Comparações Internacionais**. IPEA, Texto para discussão n. 1226, 2006.

CAETANO, Marcelo Abi-Rama. **Dinâmica fiscal da previdência social brasileira. In: Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p.658.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, Edição 37. São Paulo: Editora Atlas, 2023.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

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

COMPARATO, Fabio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 4.ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

CONSTITUIÇÃO MEXICANA. 1917. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/mex1917.htm>. Acesso em: 04 abr. 2024.

DICIONÁRIO PRIBERAM. **Previdência**. S.d. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/previd%C3%A2ncia>. Acesso em: 08 maio 2024.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do welfare state (trad.)**. Revista lua nova, CEDEC, São Paulo, n. 24, p. 85-115, 1991. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/99DPRg4vVqLrQ4XbpBRHc5H>. Acesso em: 20 maio 2024.

GIAMBIAGI, Fabio; TAFNER, Paulo. **Demografia a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encara**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GIAMBIAGI, Fabio; ZYLBERSTAJN, Hélio; AFONSO, Luís Eduardo; SOUZA, André Portela de; ZYLBERSTAJN, Eduardo. **Impacto de Reformas Paramétricas Na Previdência Social Brasileira: Simulações Alternativas**. Revista Pesquisa e Planejamento Econômico, 37, 175- 219, 2007.

IBGE. **Pobreza cai para 31,6% da população em 2022, após alcançar 36,7% em 2021**. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38545-pobreza-cai-para-31-6-da-populacao-em-2022-apos-alcancar-36-7-em-2021>. Acesso em: 06 maio 2024.

LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane de. **Reforma da previdência e regime complementar**. Revista de Economia Política, v. 37, n. 3, p. 615-635, 2017.
<https://www.scielo.br/j/rep/a/VyhTRSMP8pmQFVBZG99mjCc/?format=pdf>. Acesso em: 08 maio 2024.

MARQUES, Rosa Maria Marques; MENDES, Áquilas; GUINO, Camila, Kimie; ANDRADE, Patrick Rodrigues. **A Previdência Social: da Constituição à reforma de Lula**. Revista Textos & Contextos Porto Alegre, v.8, n.2, p. 195-218, 2009. Disponível em: <file:///C:/Users/Downloads/admin,+02.+A+Previd%C3%A2ncia+Social+da+Constitui%C3%A7%C3%A3o+%C3%A0+reforma+de+Lula.pdf>. Acesso em: 08 maio 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto-Lei nº 1, de 01 de janeiro de 1979**. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Finanças, autoriza a criação das entidades que menciona e dá outras providências. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/c19b1c307bc93729042571070059deab/12f0422d702ab77a04256e8b006e6980?OpenDocument&Highlight=0,6>. Acesso em 14 dez. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto-Lei nº 6, de 01 de janeiro de 1979**. Estabelece a organização básica do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/c19b1c307bc93729042571070059deab/fcc8cac43886c90b04256e8b006e695e?OpenDocument&Highlight=0,6>. Acesso em 14 de dezembro de 2023

MATO GROSSO DO SUL. **Emenda Constitucional nº 82, de 18 de dezembro de 2019**. Altera a redação e acrescenta dispositivos à Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, modifica o Sistema de Previdência Social e estabelece regras de transição e disposições gerais e transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/e121fad77289c54d04256c04007819fa/9ac82abed20ef325042584cf0040d3ad?OpenDocument&Highlight=0,82>. Acesso em 14 dez. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Complementar nº 261, de 21 de dezembro de 2018**. Institui o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/66ecc3cfb53d53ff04256b140049444b/2c36a9ff4a43505c04258370005acb11?OpenDocument&Highlight=0,261>. Acesso em 14 dez. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Complementar nº 274 de 21 de maio de 2020**. Dispõe sobre as alterações nas aposentadorias, nas pensões e no plano de custeio do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul, altera a Lei nº 3.150, de 22 de dezembro de 2005, e dá outras providências. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/66ecc3cfb53d53ff04256b140049444b/fe22feddf2adb041042585700040e27f?OpenDocument&Highlight=0,261>. Acesso em 14 dez. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 204, de 29 de dezembro de 1980**. Dispõe sobre a Previdência Social dos servidores civis e militares de Mato Grosso do Sul, e dá outras

providências. Disponível em:

<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/a63623f88503392f04256e450002e985?OpenDocument&Highlight=0,204>.

Acesso em 14 dez. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 317, de 16 de dezembro 1981. Dispõe sobre a alteração dos dispositivos da Lei nº. 204, de 29 de dezembro de 1980, revoga a Lei nº. 15, de 13 de novembro de 1979, e dá outras providências. Disponível em:

<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/711e3b1f0b450c9e04256e450002e863?OpenDocument&Highlight=0,317>

<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/711e3b1f0b450c9e04256e450002e863?OpenDocument&Highlight=0,317>.

Acesso em 14 dez. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. Lei n. 2.152, de 26 de outubro de 2000. 2000a. Dispõe sobre a reorganização da estrutura básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências. Disponível em:

<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/e9a32691c895030204256c000054e712?OpenDocument&Highlight=0,2.152>.

Acesso em 14 dez. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. Lei n. 2.207, de 28 de dezembro de 2000. 2000b. Institui o regime de previdência social do Estado de Mato Grosso do Sul, cria o Fundo de Previdência Social de Mato Grosso do Sul - MS-PREV, e dá outras providências. Disponível em:

<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/077d8ab236b5554c04256c000058e828?OpenDocument&Highlight=0,2.207>.

Acesso em 14 dez. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 2.346, de 13 de dezembro de 2001. Autoriza o Poder Executivo a alienar bens imóveis do extinto Instituto de Previdência Social de Mato Grosso do Sul - PREVISUL, altera a redação de dispositivo da Lei nº 2.152, de 26 de outubro de 2000, e dá outras providências. Disponível em:

<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/ed38aed4dffa416104256c000058ed3a?OpenDocument&Highlight=0,2.346>.

Acesso em 14 dez. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 3.150, de 22 de dezembro de 2005. Consolida e atualiza a Lei nº 2.207, de 29 de dezembro de 2000, que instituiu o Regime de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul - MSPREV. Disponível em:

<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/1113a13db3fd2ed6042570e0006cffbd?OpenDocument&Highlight=0,3.150>.

Acesso em 14 dez. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 3.545, de 17 de julho de 2008. Cria a Agência de Previdência Social de Mato Grosso do Sul (AGEPREV) como unidade gestora única do Regime Próprio de Previdência Social do Estado de Mato Grosso do Sul (MSPREV), altera dispositivos da Lei nº 3.150, de 22 de dezembro de 2005, e dá outras providências. Disponível em:

<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c>

0b00651e9d/304247095e5396860425748a0041df21?OpenDocument&Highlight=0,3.545. Acesso em 14 dez. 2023.

MATOS, Paulo Rogério Faustino; MELO, Fabíola de Souza Pinto; SIMONASSI, Andrei Gomes. **Análise de Solvência do Regime Geral da Previdência Social no Brasil**. Est. Econ., v. 43, n. 2, p. 301-333, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/ZtLRMf9TkhDTV6pG5hMGZgD/>. Acesso em: 10 maio 2024.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Aplicação da ECn103/2019 aos RPPS dos Estados, DF e Municípios e modelos de legislação**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/aplicacao-da-emenda-constitucional-no-103-de-2019-aos-rpps>. Acesso em: 20 fev. 2024.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Casos COVID-19**. 2024. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em: 26 set. 2023.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 24. ed., rev. e atualiz., Rio de Janeiro: Forense, 2004.

NERY, Pedro Fernando. **Reforma da previdência: uma introdução em perguntas e respostas**. Brasília: Senado Federal, Texto para Discussão n. 1226, 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/528635>. Acesso em: 06 maio 2024.

NOGUEIRA, Naron Gutierre. **O Equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado**. Brasília, MPS, 2012. p.336 (Coleção Previdência Social. Série Estudos; v. 34). Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/arquivos/office/1_120808-172335-916.pdf. Acesso em: 15 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 13 maio 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **História da OIT**. 1919. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/regions-and-countries/americas/brasil/conheca-oit/#:~:text=Na%20primeira%20Confer%C3%Aancia%20Internacional%20do,di%C3%A1ria%20e%2048%20horas%20semanais>. Acesso em: 02 fev. 2024.

PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2023.

PAINEL INDICADOR DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA. 2021. Disponível em: <https://painel-isp.economia.gov.br/extensions/painel-isp/painel-isp.html>. Acesso em: 08 maio 2024.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo. 33. ed., rev., atual. e ampl.** Rio de Janeiro: Forense, 2000.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. **A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais.** Revista de informação legislativa, v. 43, n. 169, jan./mar., 2006: pp. 101-126. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/92449>. Acesso em: 10 maio 2024.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** 4. ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Max Limonad, 2000.

SENADO FEDERAL. **Primeira lei da Previdência, de 1923, permitia aposentadoria aos 50 anos.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/primeira-lei-da-previdencia-de-1923-permitia-aposentadoria-aos-50-anos>. Acesso em 08 maio de 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo. 25ª Edição.** São Paulo. Editora Malheiros, 2005.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira. **Direitos humanos e desenvolvimento.** Palestra proferida nas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU) no dia 13 de agosto de 2008.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. **O direito e as políticas públicas no Brasil.** São Paulo: Editora Atlas, 2013.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. **A reforma previdenciária no Governo Lula.** PRISMAS: Dir., Pol. Pub. e Mundial, v. 3, n. 2, p. 455-483, 2006. Disponível em: <file:///C:/Users/Downloads/261-906-1-PB.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2024.

SUPREMO TRINUAL FEDERAL. **STF valida novo cálculo de pensão por morte de segurado antes da aposentadoria.** 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=509629&ori=1>. Acesso em: 28 ago. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatística do eleitorado.** 2022. Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/cruzamento-de-eleitorado1?p25_cruzamento_1=ds_grau_escolaridade&p25_back=17&clear=RP,25&session=8102965814535. Acesso em: 06 maio 2024.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos.** v.1. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997.

VARSANO, Ricardo; MORA, Mônica. Financiamento do Regime Geral de Previdência Social. In TAFNER, P. e GIAMBIAGI, F. (Orgs.). In: **Previdência Social no Brasil: debates, dilemas e escolhas.** Rio de Janeiro: Ipea, 2007. p. 321-348.