



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

MARIA INÊS BARRETO DA COSTA

**A PENSÃO POR MORTE APÓS A EC 103/2019:
Reflexões sobre a reforma da Previdência e as afrontas aos
Princípios Constitucionais**

Brasília/DF

2021

MARIA INÊS BARRETO DA COSTA

**A PENSÃO POR MORTE APÓS A EC 103/2019:
Reflexões sobre a reforma da Previdência e as afrontas aos
Princípios Constitucionais**

Monografia apresentada como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito no curso de graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientadora: Professora Doutora Érica Fernandes Teixeira.

Brasília/DF

2021

MARIA INÊS BARRETO DA COSTA

**A PENSÃO POR MORTE APÓS A EC 103/2019:
Reflexões sobre a reforma da Previdência e as afrontas aos
Princípios Constitucionais**

Monografia apresentada como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito no curso de graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Orientadora: Dra Érica Fernandes Teixeira.

Aprovada pelos membros da banca em 03 de novembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Érica Fernandes Teixeira
(Orientadora)

Lucas Sena Silva – Mestre em Direito
(Examinador)

Murilo Borsio Bataglia – Mestre em Direito
(Examinador)

Brasília, 2021

RESUMO

A Reforma da Previdência de 2019, instituída a partir da aprovação da Emenda Constitucional n.103, resultou em modificações impactantes sobre o benefício da Pensão por Morte, acarretando a redução drástica nos valores das pensões. Considerando a importância das pensões previdenciárias como instrumento necessário para a garantia de estabilidade econômica e de manutenção de vida digna aos dependentes do segurado falecido, questiona-se a constitucionalidade da reforma implantada. Este estudo se propõe a analisar as consequências da Reforma da Previdência, resultante da EC 103/2019, sobre o benefício previdenciário da Pensão por Morte, nos temas em confronto com os Princípios constitucionais que regem o Sistema de Seguridade Social, condizentes com o Estado de Bem-Estar Social brasileiro.

Palavras-Chave: Pensão por Morte. Previdência Social. Reforma da Previdência. EC 103/2019. Princípios Constitucionais.

ABSTRACT

The 2019 Social Security Reform, instituted after the approval of Constitutional Amendment n. 103, resulted in impactful changes on the Pension Death benefit, resulting in a drastic reduction in pension values. Considering the importance of social security pensions as a necessary instrument to guarantee economic stability and the maintenance of a dignified life for the deceased insured's dependents, the constitutionality of the implemented reform is questioned. This study aims to analyze the consequences of the Social Security Reform, resulting from EC 103/2019, on the social security of the Pension Death benefit, about themes in confrontation with the constitutional principles that govern the Social Security System, consistent with the Brazilian Social Welfare State.

Keywords: Pension Death benefit. Social Security. Social Security Reform. EC 103/2019. Constitutional principles.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO..... | 10 |
| 1. A PENSÃO POR MORTE..... | 11 |
| 1.1 Breve evolução histórica do benefício Pensão por Morte no Brasil..... | 11 |
| 1.2 A Pensão por Morte no RGPS..... | 17 |
| 1.3 A Pensão por Morte em números no Brasil..... | 20 |
| 1.4 Comparação entre as Pensões por Morte em diferentes Regimes Previdenciários... | 23 |
| 2. SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988..... | 29 |
| 2.1 Princípios Constitucionais Fundamentais e Específicos da Seguridade Social..... | 31 |
| 2.1.1 Princípio da Universalidade da Cobertura e do Atendimento..... | 33 |
| 2.1.2 Princípio da Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços às Populações Urbanas e Rurais..... | 33 |
| 2.1.3 Princípio da Seletividade e Distributividade na Prestação dos Benefícios e Serviços..... | 34 |
| 2.1.4 Princípio da Irredutibilidade do Valor dos Benefícios..... | 34 |
| 2.1.5 Princípio da Equidade na Forma de Participação no Custeio..... | 34 |
| 2.1.6 Princípio da Diversidade na Base de Financiamento..... | 35 |
| 2.1.7 Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial..... | 35 |
| 3. IMPACTOS DA EC 103/2019 SOBRE A PENSÃO POR MORTE..... | 36 |
| 3.1 Alterações da Pensão por Morte antes da EC 103/2019..... | 36 |
| 3.2 Alterações da EC 103 na Pensão por Morte..... | 39 |
| 3.3 Afrontas aos Princípios Constitucionais gerados pela EC 103/2019..... | 46 |
| 3.3.1 Afronta ao Princípio da Vedação ao Retrocesso..... | 46 |
| 3.3.2 Afronta ao Princípio da Proporcionalidade..... | 50 |
| 3.3.3 Afronta ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana..... | 52 |
| 3.4 Afronta aos Princípios Constitucionais da Seguridade Social..... | 55 |
| 3.4.1 Afronta ao Princípio da Universalidade da Cobertura e do Atendimento..... | 55 |
| 3.4.2 Afronta ao Princípio da Irredutibilidade do Valor dos Benefícios..... | 58 |
| 4 PRÓS E CONTRAS À EC 103/2019..... | 61 |
| CONCLUSÕES..... | 67 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 70 |

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Institutos de Aposentadorias e Pensões, suas siglas e ano de criação.

Tabela 2: Quantidade e valor de pensões por morte concedidas, por clientela, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação – AEPS - 2017/2019. Recorte: Brasil.

Tabela 3: Quantidade e valor de pensões por morte ativas, por clientela, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação - Posição em dezembro – AEPS -2017/2019. Recorte: Brasil.

Tabela 4: Receitas e Despesas do RPPS e do Regime dos Militares. Estudo Técnico 32/2019 - CONOF - Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara Federal.

Tabela 5: Composição da Previdência Pública Federal: RGPS + PPS + Militares e Pensionistas. Valores em Bilhões de Reais. RREO e Fluxo de Caixa INSS.

Tabela 6- Resumo das alterações impostas pela EC 103/2019 sobre o benefício da pensão por morte.

Tabela 7: Evolução da Legislação sobre a presunção de dependência dos equiparados a filhos para concessão da pensão por morte.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Despesa Com Benefícios Emitidos Do RGPS. Composição: Quantidade x Despesa - JUNHO/2021. SPREV, Boletim Estatístico da Previdência Social. Elaboração: CGEPR/SRGPS/SPREV/SEPRT-ME.

LISTA DE SIGLAS

ADI ou ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEPS – Anuário Estatístico da Previdência Social
ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAP – Caixa de Aposentadorias e Pensões
CEME – Central de Medicamentos
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CLPS – Consolidação das Leis da Previdência Social
CNASP – Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Previdência Social
CONOF – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira / Câmara Federal
CPIPREV – Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social / Senado Federal
CSLL – Contribuição sobre Lucro Líquido
DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DNPS – Departamento Nacional de Previdência Social
DRU – Desvinculação das Receitas da União
EC – Emenda Constitucional
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões
IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado
LBA – Lei Brasileira de Assistência
LINDB – Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro
LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social
LOSS – Lei Orgânica da Seguridade Social
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PGFN – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RPC – Regime de Previdência Complementar
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
SEPRT – Secretaria Especial de Previdência e Trabalho / Ministério da Economia
SPREV – Secretaria de Previdência / Ministério da Economia
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCU – Tribunal de Contas da União
UNAFISCO – União Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

INTRODUÇÃO

Minha bisavó, Antônia Pientznauer, tinha um retrato de Getúlio Vargas na parede da sala. Nascida e liberta sob a Lei do Ventre Livre, entre a senzala e a casa grande, sua condição étnica e de gênero, inferior nos estratos sociais, nunca lhe permitiu uma estabilidade financeira. Sua capacidade laborativa se resumiu aos trabalhos de faxineira, costureira e lavadeira. Sua velhice estaria fadada à dependência de um dos dois filhos sobreviventes à tuberculose, que vitimou os outros nove. Mas, após um trágico acidente num estaleiro do Rio de Janeiro, que levou à óbito seu filho caçula, José Carlos dos Santos, nos anos 50, ela passou a receber uma pensão do Estado. Daí sua eterna gratidão à Getúlio, o pai dos pobres.

Nesse breve relato pessoal, tentei exemplificar a importância social dos benefícios da Seguridade Social no Brasil. Assim como minha bisavó (vó Nica), existem milhares de famílias que dependem exclusivamente da Seguridade Social (*lato sensu*) para sua sobrevivência. São pessoas que, acometidas por algum risco social ao longo da vida útil, ou mesmo, vivendo à margem da inserção no mercado de trabalho formal, tornam-se ainda mais vulneráveis e dependentes de algum benefício previdenciário ou assistencial.

O primeiro objetivo deste trabalho é demonstrar a importância do benefício da Pensão por Morte, em qualquer época, em qualquer família, em qualquer situação de dependência econômica quando o provedor falece. O segundo objetivo consiste em apresentar o arcabouço jurídico-administrativo que organiza o instituto da seguridade social no Brasil, no qual está inserida a Pensão por Morte. Por fim e mais relevante, o terceiro objetivo é apresentar o impacto que as alterações introduzidas pela EC 103/2019 causaram na Pensão por Morte, assim como suas críticas e justificativas, sob o enfoque da (in)constitucionalidade.

Para alcançar os objetivos delineados na pesquisa, o trabalho foi dividido em quatro capítulos. No primeiro capítulo faço um histórico, conciso, do instituto da Pensão por Morte no Brasil, enfatizando seus principais beneficiários e os diferentes regimes previdenciários. No segundo capítulo, apresento os Princípios de Direito que regem o instituto da Pensão por Morte na Constituição Federal. O terceiro capítulo traz, em ordem cronológica, as alterações legislativas que afetaram o benefício da Pensão por Morte, antes e depois da EC 103/2019. Em seguida, discuto de que forma as novas regras instituídas pela EC 103/2019 representam afrontas aos princípios constitucionais. No quarto capítulo, acrescento ao debate os argumentos e justificativas, doutrinárias ou oficiais, que defendem ou repudiam a Reforma da Previdência.

1. A PENSÃO POR MORTE

1.1 Breve evolução histórica do benefício Pensão por Morte no Brasil

A pensão por morte, junto com as aposentadorias, é um dos mais antigos benefícios da Seguridade Social. Sua origem, no entanto, foi nos moldes de capitalização privada, de caráter mutualista, sem as garantias de um seguro. Consistia na associação de pessoas que contribuía para um fundo comum, em geral de grupos profissionais, para receberem socorro pecuniário em caso de morte ou incapacidade laborativa. Há referências históricas desse tipo de assistência mútua desde a Antiguidade, nas sociedades romanas (chamadas “collegia” ou “sodalitia”) e gregas (conhecidas como “éranoi”), e nas guildas e maçonarias da Idade Média (CASTRO; LAZZARI, 2020, p.59; MEIRELLES, 2009). Atribui-se sua origem Estatal mais remota em benefício dos marinheiros franceses, em 1673 (FELIX, 2012, p. 135-154).

A evolução dos Sistemas de proteção aos trabalhadores pelo mundo chegou ao Brasil no período colonial. Há registro da criação de Planos de Pensão para os empregados das Santas Casas de Misericórdia no Porto de São Vicente e na Vila de Santos, em São Paulo, no ano de 1543, com caráter beneficente e assistencial, mas suportado por doações das famílias abastadas da Província (MEIRELLES, 2009). A partir de 1800 surgem os Montepios¹, instituições em que, mediante o pagamento de cotas, cada membro adquire o direito de, por morte, deixar pensão pagável a alguém de sua escolha. Instituído inicialmente por D. João VI para os Oficiais de Marinha, em 1793, e para sua guarda pessoal, em 1808, foi se expandindo para outras categorias profissionais (CASTRO; LAZZARI, 2020, p.98). Após a Constituição de 1891 surgiram as primeiras pensões por morte em regime estatutário. A Lei n. 217/1892 instituiu a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, mas o benefício não previa qualquer contribuição do trabalhador, sendo totalmente custeado pelo Estado. (CASTRO; LAZZARI, 2020, p. 99)

¹ Verbete: Montepio. DICIO: Dicionário *on line* de Português - Montepios. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/montepios/>

O Montepio Real (Decreto nº 942-A/1890), criado pelo Marechal Deodoro para os empregados do Ministério da Fazenda, existe até hoje como “Montepio Civil da União”, com pensões vitalícias de até 20 mil reais². O instituto perdeu sua legalidade com a Constituição de 1988 (art. 40) que vetou a existência de mais de um regime próprio de previdência e impôs um teto remuneratório, mas o decreto de implementação só foi extinto em 1991. Desde a década de 1980, apenas os ministros de tribunais superiores (Decreto 5.137/27), do Tribunal de Contas da União (TCU) e juízes federais (Decreto 83.226/79) puderam continuar se associando³.

No Brasil, consideramos como o marco histórico da Previdência Social, a Lei Elóy Chaves, Decreto 4.682, de 24 de janeiro de 1926, que instituiu a pensão para os herdeiros dos ferroviários em caso de morte, após 10 anos de serviço efetivo nas empresas, ou por decorrência de acidente de trabalho, independentemente do tempo de serviço prestado. Por isso se comemora o Dia da Previdência Social em 24 de janeiro (MEIRELLES, 2009). Elaborado pelo deputado federal paulista, Elóy Chaves, em conjunto com as companhias ferroviárias, teve como inspiração o modelo alemão de 1883, de Otto Von Bismarck e, como referência, a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Operários da Casa da Moeda, criada em 1911 (Decreto 9.284). A partir de então, foram criadas outras Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP). Seu texto é a base da atual previdência privada, regulamentada pelo governo, mas administrada por instituições financeiras.

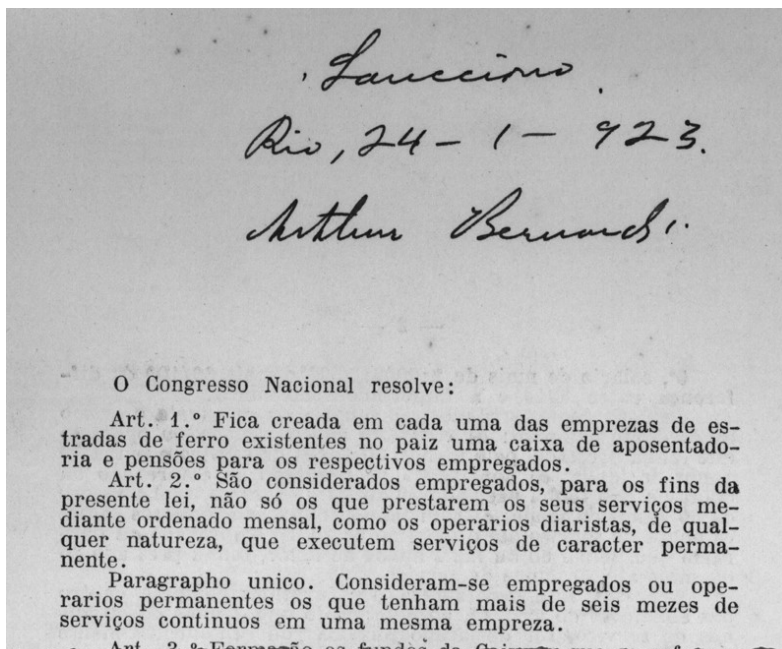
Custeada por contribuições dos trabalhadores, das empresas do ramo e do Estado, as CAP's previam os benefícios da aposentadoria aos trabalhadores, da pensão a seus dependentes por morte do segurado, além de assistência médica e farmacêutica (CASTRO; LAZZARI, 2020, p.99). Até 1930, esse sistema foi ampliado para outras categorias profissionais, como marítimos e portuários (Lei nº 5.109/1926),

² SENADO FEDERAL. Pensão criada pelo marechal Deodoro ainda consome R\$ 58,6 mi da União. Publicado em: 24/04/2011. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/355159/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em 23/08/2021.

³ AC 0039474-17.2009.4.01.3400 – TRF-1. Publicado em 23/10/2019. Disponível em: <https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/890370642/apelacao-civel-ac-ac-394741720084013400>. Acesso em 23/08/2021.

trabalhadores dos serviços de telegráficos e radiotelegráficos (Lei nº 5.485/1928) e Funcionários Públicos da União (Decreto nº 5.128/1928). (NUNES, 2020, p.39)

Recorte do Decreto 4.682/1926, Lei Elóy Chaves.



Fonte: Senado Federal. 1ª Previdência. Arquivos. Edição 57. 2019.

A partir dos anos 30, a supervisão do sistema de Seguridade Social passa a ser realizada pelo recém-criado Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, pelo Decreto 19.433/30. Após inúmeras denúncias de corrupção, o governo Vargas determinou uma revisão geral nos benefícios concedidos e a administração deixou de ser estruturada pelas empresas, passando para as mãos das categorias profissionais (CASTRO; LAZZARI, 2020, p.100). É o início da fase dos IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões, dos quais apresento os de maior relevância na tabela 1, abaixo.

Tabela 1: Institutos de Aposentadorias e Pensões, suas siglas e ano de ano de criação.

| | |
|--------|--|
| IAPM | Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, Decreto n. 22.872/1933. |
| IAPC | Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes, 1934. |
| IAPB | Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, Decreto 24.615/1934. |
| IAPI | Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, Lei 367/1936. |
| IPASE | Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, 1938. |
| IAPETC | Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, 1938. |

Fonte: Criado pela autora com base em CASTRO e LAZZARI, 2020.

A Constituição de 1934 não poderia se esquivar de tema tão relevante, mas o fez de forma tímida, em seu art. 21, § 1º, alínea h, estabelecendo a forma tríplice de custeio previdenciário (empregado, empregador e Estado). Porém, será lembrada por inovar na forma de custeio tripartite, incluindo o Estado, e como a primeira Constituição a utilizar a palavra “previdência”. Tampouco inovou a Constituição de 1937 (a Polaca), utilizando, pela primeira vez, a expressão “seguro social”. Somente na Constituição de 1946 surgiram normas específicas sobre Seguridade Social, no art. 157 do capítulo sobre Direitos Sociais. Foi a primeira vez a expressão “previdência social” foi utilizada numa Constituição brasileira.

O Relatório da CPI da Previdência (CPIPREVI)⁴ registra que a atuação do Estado, nesta fase, consistiu muito mais na gestão e administração do Sistema Previdenciário do que em contribuição financeira, “limitando-se a algo residual, de base tributária indireta, notadamente para garantir o funcionamento da administração.” O mesmo Relatório faz uma observação relevante para esta pesquisa.

Essa omissão vai se tornar uma das principais características da atuação do Estado face à previdência social e terá relevante papel na deterioração da saúde financeira do sistema. De um lado, o Estado contribui residualmente e, de outro, passa a se utilizar do fundo previdenciário como receita própria, para execução de políticas e ações que pouco ou nada têm a ver com a questão previdenciária. Esse cenário perdura até os dias atuais.

Em 1949 as regras das CAPs foram unificadas (Decreto nº 26.778) e, em 1953, as CAPs foram reunidas sob a administração da Caixa Nacional (Decreto 34.586), transformando-se em Departamento Nacional da Previdência Social (DNPS) 7 anos depois, pela Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS (CASTRO; LAZZARI, 2020, p.102). É importante destacar o conteúdo de seu artigo 37, cuja redação foi reeditada na reforma da previdência, EC 103/2019, que define o cálculo do benefício em quotas por dependente.

Art. 37. A importância da pensão devida ao conjunto dos dependentes do segurado será constituída de uma parcela familiar, igual a 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria que o segurado percebia ou daquela a que teria direito se na data do seu falecimento fôsse aposentado, e mais tantas parcelas iguais, cada uma, a 10% (dez por cento) do valor da mesma

⁴ SENADO FEDERAL. CPIPREVI. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social. Institucional. Biblioteca Digital. Publicado em: 26/10/2017. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/539169/Relat%
c3%b3rio%20Final_CPIPREV.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/539169/Relat%c3%b3rio%20Final_CPIPREV.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 25/08/2021.

aposentadoria quantos forem os dependentes do segurado, até o máximo de 5 (cinco).⁵

Em 1967, os IAPs foram unificados, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, pelo Decreto-lei 72/66. Tal medida teve como justificativa o controle dos recursos, seja por problemas de déficit de alguns institutos, seja por corrupção e desvio das verbas. No mesmo ano, a Constituição de 1967 não inovou em matéria previdenciária, mas criou o seguro-desemprego. Somente em 1971 os trabalhadores rurais passaram a ser segurados da previdência, mas, ainda em desigualdade, sua pensão por morte correspondia a 30% do salário-mínimo.

A Lei n. 6.439/1977 criou o SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, com a função primordial de gestão administrativa, financeira e patrimonial de todo sistema, sendo subdividido em (art. 4º):

I - Instituto Nacional de Previdência Social – **INPS** (para concessão e manutenção dos benefícios previdenciários);

II - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – **INAMPS** (para prestação de assistência médica);

III - Fundação Legião Brasileira de Assistência – **LBA** (para prestação de assistência social à população carente);

IV - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – **FUNABEM** (para promover a execução da política nacional do bem-estar do menor);

V - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – **DATAPREV** (para a programação e execução de serviços de tratamento da informação, o processamento de dados);

VI - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – **IAPAS** (para arrecadação e fiscalização das contribuições, realizar as aplicações patrimoniais e financeiras, distribuir os recursos devidos e acompanhar a execução orçamentária das demais entidades do SINPAS) e

§ 1º - Central de medicamentos – **CEME** (para a fabricação de medicamentos a baixo custo), na condição de órgão autônomo.

⁵ BRASIL. LEI Nº 3.807, DE 26 DE AGOSTO DE 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3807.htm. Acesso em: 27/08/21.

A criação do SINPAS também é considerado um marco histórico da Seguridade Social brasileira, com a ampliação do sentido de previdência social para incluir a Assistência Social.

O sistema IPASE, dos servidores públicos estatutários da União, porém, não foi abrangido pelo SINPAS, permanecendo sob a normativa específica da Lei 1.711/52, o Estatuto dos Funcionários Civis da União e que, hoje, compõe o Regime Próprio de Previdência - RPPS.

Em 1984, com a edição da nova CLPS – Consolidação das Leis de Previdência Social (Decreto nº 89.312/1984), houve a reunião de toda matéria relativa ao custeio e à distribuição dos benefícios, incluindo-se os decorrentes de acidentes de trabalho. O sistema unificado no SINPAS sofreu a alteração do Decreto nº 99.350/90 que incorporou o INPS ao INSS, com o objetivo de reunir a contribuição e a concessão e o pagamento de benefícios de Previdência Social. O INAMPS foi extinto em 1993, a LBA e a FUNABEM em 1995 e a CEME em 1997.

A Constituição de 1988 reformulou o modelo de seguridade social, definido como “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” (título VIII, capítulo II, seção I, art. 194). Inovou tanto na ampliação do atendimento, não apenas restrito aos trabalhadores formais, como na base de financiamento, pela diversificação das fontes. Do ponto de vista das professoras Fleury e Alves (2004, p.985),

a Carta de 1988 consagrou um modelo solidário, adotando a formulação *beveridgiana* da seguridade social, assegurando aos benefícios sociais o status de direitos universais de cidadania. A opção por integrar o conjunto dos direitos sociais de cidadania implicava tratar os direitos previdenciários como parte da cidadania e não apenas como parte da condição de trabalhador, o que era uma ruptura com o modelo de seguro social anterior.

Sob a nova óptica adotada na Constituição atual, a Seguridade Social ganha o *status* de direito social de cidadania, sendo previstos mecanismos de assistência social e de saúde de forma descentralizada, entre os três níveis de governo, mantendo-se a forma contributiva apenas para a previdência.

1.2 A Pensão por Morte no RGPS

O benefício da Pensão por Morte, discutido nesse trabalho, faz parte de um conjunto de diretrizes cobertas pela Previdência Social que, por sua vez, junto com a Saúde e a Assistência Social, integra o Sistema da Seguridade Social. Todo o Sistema da Seguridade Social está delineado entre os artigos 194 a 204 da Constituição Federal, no Capítulo II do Título VIII - Da Ordem Social.

O artigo 194 define a Seguridade Social como “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e a assistência social”.

O artigo 196 determina que “A saúde é direito de todos e dever do Estado”, e que este deve promover políticas sociais que visem a prevenção, a promoção e a recuperação da saúde de toda a sociedade.

Também no sentido de proteção em face a situações de vulnerabilidade, tais como maternidade, infância, velhice, desemprego e reabilitação física, a Assistência Social “será prestada a quem dela necessitar”, como preconiza o artigo 203.

Conforme redação do art. 201, “A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social” para atender a determinadas contingências ou riscos sociais, tais como:

I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; (Redação dada pela EC 103/2019)

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; (Redação dada pela EC 20/1998)

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; (Redação dada pela EC 20/1998)

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; (Redação dada pela EC 20/1998)

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (Redação dada pela EC 20/1998)” (Grifo meu)

A pensão por morte, portanto, é um benefício previdenciário cujo direito é adquirido pelos dependentes por ocasião da morte do segurado, homem ou mulher, aposentado ou não. Castro e Lazzari (2020, p. 1185) incluem nesta definição que: “Trata-se de prestação de pagamento continuado, substitutiva da remuneração do segurado falecido.”

O benefício está regulamentado nos artigos 74 a 79 da Lei nº 8.8213/91 – Lei dos Benefícios, alterados pelas Leis nº 13.135, nº 13.146, nº 13.183/2015 e nº 13.846/2019, e nos artigos 105 a 115 do Decreto nº 3.048/99 – Regulamento da Previdência Social, alterados pelo Decreto 10.410/2020. São condições para a concessão do benefício no RGPS:

- 1- Morte real ou presumida (por sentença declaratória) do segurado.
- 2- Condição do segurado falecido: considera-se segurado todo trabalhador inscrito no INSS, contribuinte obrigatório ou facultativo, mesmo que já esteja aposentado. Perde a qualidade de segurado aquele que deixa de contribuir pelos prazos definidos no art. 13 do Decreto 3.048/99 e no art. 15 da Lei 8.213/91.
- 3- Condição do dependente: conforme o grau de parentesco, são divididos em três classes de prioridade (art. 16 da Lei nº 8.213/91). A prioridade de uma classe exclui o direito da classe posterior. Na primeira classe estão os dependentes cuja dependência econômica se presume absoluta: o cônjuge, a(o) companheira(o), os filhos menores de vinte e um anos (não emancipados) ou inválidos. Deve-se incluir a(o) beneficiária(o) de pensão alimentícia determinada em juízo.
 - 3.1. o cônjuge ou companheira(o) deve comprovar um tempo de relacionamento com o segurado falecido superior a dois anos, caso contrário a pensão terá duração de apenas 4 (quatro) meses, salvo se a morte do segurado decorrer de acidente de qualquer natureza ou doença profissional ou do trabalho. Ainda, apenas para cônjuge ou companheira(o), há a necessidade de comprovar que houve um mínimo de 18 (dezoito) contribuições do segurado. A pensão por morte só será vitalícia para cônjuge ou companheira(o) maior de 44 (quarenta e quatro) anos e para os dependentes considerados inválidos ou com deficiência adquiridas antes dos 21 anos de idade.

3.2. a Súmula n. 416 do STJ confirma que: “É devida a pensão por morte aos dependentes do segurado que, apesar de ter perdido essa qualidade, preencheu os requisitos legais para a obtenção de aposentadoria até a data do seu óbito”.

3.3. os dependentes devem se habilitar ao benefício por agendamento pelo telefone 135 ou pela Internet, ou pessoalmente numa agência do INSS. Não há prazo decadencial para a habilitação do dependente, mas a habilitação posterior ao lapso de 90 (noventa) dias após o óbito gera a prescrição do direito às parcelas retroativas. Tal regra não se aplica aos dependentes menores de 16 anos e os considerados incapazes.

3.4. no caso de não haver dependentes da primeira classe, os pais e irmãos do falecido podem habilitar-se ao benefício, desde que comprovem sua dependência econômica do segurado.

A Previdência Social, único ramo do Sistema de Seguridade Social que demanda contribuições de seus segurados e filiação obrigatória, está organizada sob o Regime Geral de Previdência Social – RGPS (art. 201 – caput). O Regime Geral de Previdência Social, por sua vez, está estabelecido no art. 6º da CRFB/88, dos Direitos Sociais, como um direito social que deve abarcar

[...] a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela EC 90/2015)

Além do denominado Regime Geral de Previdência (RGPS), existem os Regimes Próprios de Previdência (RPPS) que asseguram direitos semelhantes aos servidores públicos civis, militares, membros do Poder Judiciário e do Ministério Público e membros do Tribunal de Contas da União. Embora regidos por leis específicas e com as peculiaridades de cada segmento profissional, são administrados com base de financiamento semelhante.

1.3 A Pensão por Morte em números no Brasil

Dados do AEPS – Anuário Estatístico da Previdência Social de 2019⁶, publicados em 08/06/2020 e atualizados em 24/08/2021, demonstram que são concedidas, anualmente, em torno de 400 mil pensões por morte no Brasil, a um custo superior a 600 (seiscentos) milhões de reais aos cofres da Previdência (Tabela 2). Relevante observar que, embora o número de pensões da clientela urbana seja aproximadamente o dobro das destinadas à população rural, seu custo é quatro vezes superior. Num cálculo aproximado, as pensões por morte rurais alcançam o valor médio de 1 salário-mínimo, enquanto os beneficiários urbanos recebem de 3 a 4 salários, em média.

Tabela 2: Quantidade e valor de pensões por morte concedidas, por clientela, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação.

Capítulo 2 - Pensões por Morte
2.1 - Quantidade e valor de pensões por morte concedidas, por clientela, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação - 2017/2019

| GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO / ANOS | | PENSÕES POR MORTE CONCEDIDAS | | | | | |
|--|------|------------------------------|-----------|---------|-----------------|-----------|---------|
| | | Quantidade | | | Valor (R\$ Mil) | | |
| | | Total | Clientela | | Total | Clientela | |
| | | | Urbana | Rural | | Urbana | Rural |
| BRASIL | 2017 | 409.137 | 279.644 | 129.493 | 591.618 | 469.907 | 121.710 |
| | 2018 | 351.451 | 240.113 | 111.338 | 518.525 | 411.824 | 106.701 |
| | 2019 | 409.451 | 289.150 | 120.301 | 645.608 | 524.678 | 120.930 |

Fonte: AEPS - 2017/2019. Recorte: Brasil.

Dados da UNAFISCO, publicados na Nota Técnica Nº 04/2017⁷, revelando dados da AESP de 2015, apontam que

⁶ Secretaria da Previdência. Ministério do Trabalho e Previdência. Dados Estatísticos - Previdência Social e INSS. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/previdencia-social-regime-geral-inss/dados-abertos-previdencia-social>. Acesso em: 27/08/21.

⁷ MINISTÉRIO DA FAZENDA, SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA. Anuário Estatístico da Previdência Social. Brasília, 2015, p. 23. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf>. Acesso em 08 mar. 2017. In: UNAFISCO NACIONAL – Diretoria de Defesa Profissional e Assuntos Técnicos Gestão 2016-2019 Nota Técnica Unafisco Nº 04/2017. A drástica redução da pensão por morte na PEC 287/2016. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da proporcionalidade. Disponível em: https://unafisconacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/nota_tecnica_unafisco_n14_2019_v4-2.pdf. Acesso em: 27/08/21.

Em 2015, foram concedidos no Brasil R\$ 4,82 bilhões em benefícios previdenciários no RGPS, sendo R\$ 444 milhões em pensão por morte, o que corresponde a 9,2% do total dos benefícios previdenciários concedidos no país em 2015 pelo RGPS. (Grifo meu)

Na Tabela 3, retirada do AEPS/2019, se observa que estão ativas em torno de 7,5 milhões de pensões por morte no Brasil. Tais números, embora atualizados em 2021, podem ser drasticamente alterados após a pandemia de COVID-19. O custo total da Previdência nesta legenda ultrapassou 10 bilhões de reais em 2019, sendo notável a diferença entre os valores das pensões urbanas e rurais, o que demonstra uma enorme desigualdade ainda a ser vencida.

Tabela 3: Quantidade e valor de pensões por morte ativas, por clientela, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação.

| GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO / ANOS | | PENSÕES POR MORTE ATIVAS | | | |
|--|-------------|--------------------------|------------------|------------------|------------------|
| | | Clientela | | | |
| | | Urbana | | Rural | |
| | | Quantidade | Valor (R\$ Mil) | Quantidade | Valor (R\$ Mil) |
| BRASIL | 2017 | 5.302.646 | 7.696.712 | 2.366.215 | 2.206.656 |
| | 2018 | 5.344.648 | 7.974.927 | 2.367.971 | 2.248.724 |
| | 2019 | 5.433.929 | 8.512.886 | 2.376.715 | 2.361.802 |

Fonte: AEPS -2017/2019. Recorte: Brasil.

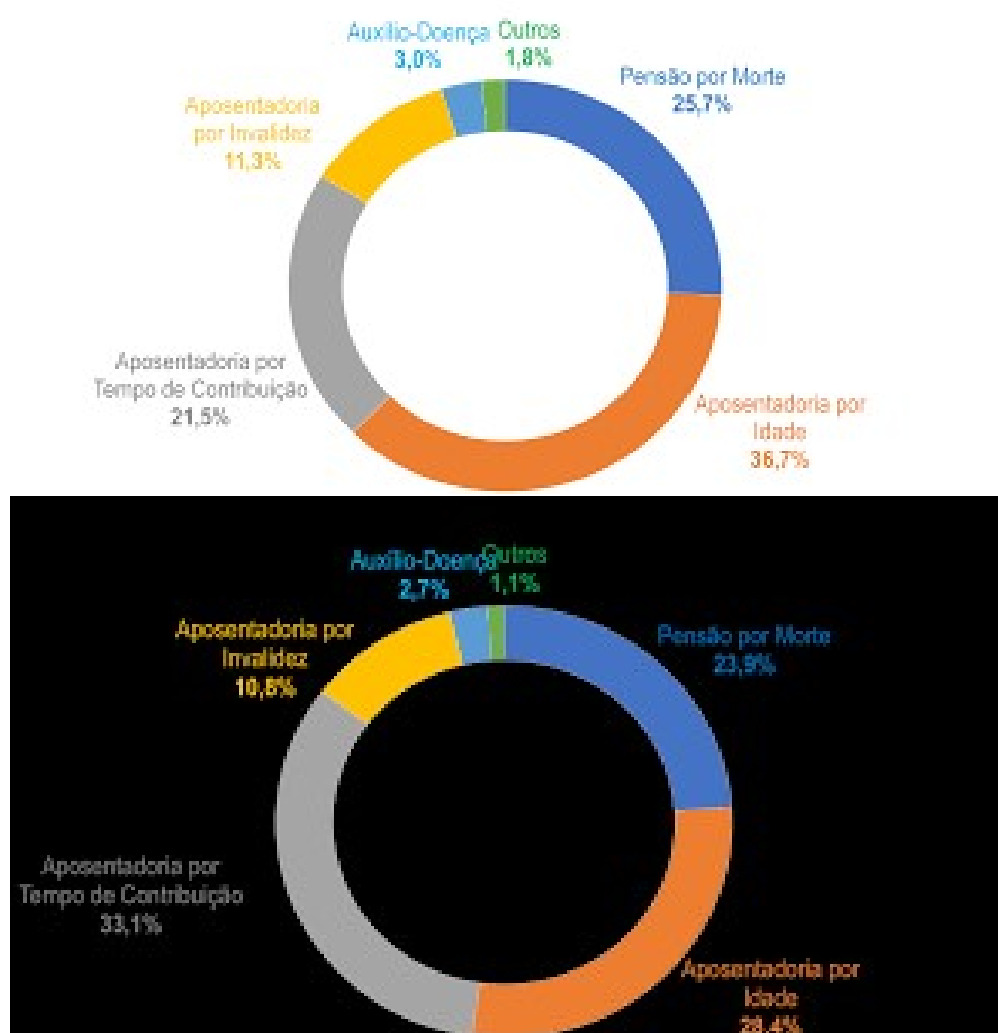
Amaral (2020) cita dados do DIEESE de 2019⁸ sobre os gastos de 2018, afirmando que “a pensão por morte no Regime Geral de Previdência consumiu sozinha, no ano de 2018, R\$9.043.956.124 bilhões, tendo sido pagos a 7.720.433 milhões de segurados.”

Ao compararmos os valores das despesas da Previdência com outras legendas, como as Aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, no Gráfico 1,

⁸ DIEESE. Nota Técnica nº 206: Impactos da PEC 06/2019 sobre os aposentados e pensionistas. São Paulo, p.01. 2019. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2019/notaTec206previdenciaAposentadoPensionista.pdf>. In: AMARAL, Rafael Fonseca de Souza. A REDUÇÃO PERCENTUAL DA PENSÃO POR MORTE NO ÂMBITO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA. Empório do Direito. Publicado em 07/04/2020. Acesso em: 19/09/2021. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/a-reducao-percentual-da-pensao-por-morte-no-ambito-da-reforma-da-previdencia>. Acesso em: 27/08/21.

verificamos que se trata de um dos benefícios primordiais para a população, representando em torno de 25% dos benefícios concedidos. Esses números são a consequência do aumento do número de segurados vinculados à Previdência Social, consequentemente, oportunizando o recebimento, para os seus respectivos dependentes, do benefício da pensão por morte para maior parcela da população.

Gráfico 1: Despesa Com Benefícios Emitidos Do RGPS. Composição: Quantidade x Despesa - JUNHO/2021.



Fonte: SPREV, Boletim Estatístico da Previdência Social. Elaboração: CGEPR/SRGPS/SPREV/SEPRT-ME⁹.

⁹ SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA. Subsecretaria do Regime Geral de Previdência Social. RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS. Junho de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/previdencia-social-regime-geral-inss/arquivos/resultado-do-rgps/2021/resultado-do-rgps-2021-05-urbano-rural.pdf>. Acesso em: 27/08/21.

1.4 Comparação entre as Pensões por Morte em diferentes Regimes Previdenciários

Além do RGPS, previsto no art. 201, *caput*, existem os Regimes Próprios, RPPS, previstos nos artigos 40 e 149 da Constituição Federal, para os Servidores Públicos Civis e disciplinados pelas Leis 8.112/91, 9.717/98, 10.887/04 e 12.618/12.

Até a edição da EC n.3/1993, esses regimes ditos “próprios” eram “não-contributivos”, ou seja, completamente custeados pelo Estado. Conforme o Parágrafo Único do art. 16 da LOSS - Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei 8.212/1991), era dever do Estado garantir a sustentabilidade do RPPS.

Art. 16. A contribuição da União é constituída de recursos adicionais do Orçamento Fiscal, fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual. Parágrafo único. A União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual.

Esses Regimes Próprios vêm sendo assemelhados ao RGPS por diversas alterações desde a promulgação da Constituição de 1988. No caso da pensão por morte, a redação original da Lei 8.213/91 previa o direito a percepção integral da remuneração do servidor ou ao valor da aposentadoria, quando já aposentado. A EC 41/2003 reduziu este valor em 30% do que ultrapassasse o teto do RGPS. Além disso, igualou o índice e a data de reajuste dos benefícios para ambos os Regimes, ou seja, o INPC, em 1º de janeiro de cada ano. A Lei n. 13.135/2015 alterou o sistema de partição da pensão por morte, para igualar ao aplicado ao RGPS, distribuído em partes iguais entre os beneficiários. Antes da alteração, cabia aos cônjuges ou companheira(o)s 50% do valor da pensão, de forma vitalícia, e os outros 50% eram rateados entre os demais dependentes (temporários). A Emenda Constitucional n. 103/2019 revogou o § 7º do art. 40 e alterou, mais uma vez, o modo de cálculo e o rateio da pensão por morte, aplicando as mesmas regras do RGPS.

O Regime Previdenciário para os militares das Forças Armadas está fundamentado no inciso X, §3º do art. 142 da Constituição Federal, acrescentado pela EC nº 18, de 1998.

Art. 142 - § 3º - Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. (Grifo meu)

A Emenda Constitucional n.18/1998 desvinculou o Serviço Militar do Serviço Público Civil, acabando com o tratamento isonômico dado originalmente pela Constituição entre os servidores, mormente em termos de reajustes remuneratórios e nas regras previdenciárias.

O Regime Próprio Previdenciário Militar está disciplinado nas Leis 6.880/80 (Estatuto dos Militares) e 3.765/60, que dispõe sobre as pensões militares. De acordo com o *caput* do Art. 53-A da Lei das Pensões (Incluído pela Lei nº 13.954/2019), “A remuneração dos militares ativos e inativos é encargo financeiro do Tesouro Nacional.” Nesse Sistema não há previsão legal de contribuição para a aposentadoria, apenas para as pensões. Conforme o art. 71, § 2º-A “As pensões militares são custeadas com recursos provenientes da contribuição dos militares das Forças Armadas, de seus pensionistas e do Tesouro Nacional.”. Destaco algumas características importantes que diferem o sistema previdenciário militar dos demais, a saber:

- 1- O sistema é não-contributivo.
- 2- No regime previdenciário militar, o equilíbrio financeiro e atuarial¹⁰ não é exigido;
- 3- Não há previsão de idade mínima para o militar passar para a inatividade;
- 4- Os benefícios mantêm o valor integral dos respectivos soldos;
- 5- Os reajustes dos benefícios acompanham os incidentes sobre os soldos do pessoal ativo.

¹⁰ O equilíbrio financeiro e atuarial, ou Regra da Contrapartida, é uma exigência que a Constituição Federal impõe ao RGPS e está previsto no *caput* do art. 201, alterado pela EC 20/1998. Consiste em determinar, previamente, as fontes de custeio de forma a garantir que as receitas previdenciárias cobrirão as despesas previdenciárias, atuais e futuras. O equilíbrio atuarial está relacionado à capacidade contributiva dos segurados, com a finalidade de viabilizar o pagamento dos seus próprios benefícios. O cálculo atuarial considera expectativas futuras de envelhecimento da população, variações nas fontes de receita e duração dos benefícios, entre outras.

Segundo dados do Estudo Técnico 32/2019¹¹, realizado em junho de 2019 pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF, da Câmara Federal, a sustentabilidade do regime dos militares é ainda menor do que a dos demais regimes diferenciados, principalmente porque

a passagem para a inatividade em idades menores permite a fruição dos benefícios por mais tempo, o que onera ainda mais os cofres públicos. A quantidade de inativos e pensionistas aumentam em proporção cada vez maior do que as pessoas em atividade, o que acarreta a insuficiência das receitas para atendimento das despesas.

A tabela 4 abaixo, que compara as Receitas e Despesas do RPPS e do Regime dos Militares, foi apresentada no Estudo Técnico da CONOF (Idem, p.8).

Tabela 4: Receitas e Despesas do RPPS e do Regime dos Militares / R\$ milhões

| Ano | Servidores Civis | | | Militares | | |
|------|------------------|-----------|---------------|-----------|-----------|---------------|
| | Receitas | Despesas | % Receitas | Receitas | Despesas | % Receitas |
| | (A) | (B) | (A)/(B) | (C) | (D) | (C)/(D) |
| 2006 | 11.996,34 | 32.112,12 | 37,36% | 1.276,46 | 16.299,13 | 7,83% |
| 2007 | 12.900,46 | 34.634,62 | 37,25% | 1.304,28 | 17.621,02 | 7,40% |
| 2008 | 14.932,64 | 38.648,20 | 38,64% | 1.512,86 | 20.003,21 | 7,56% |
| 2009 | 18.510,84 | 46.564,88 | 39,75% | 1.681,26 | 20.642,12 | 8,14% |
| 2010 | 20.807,68 | 52.526,94 | 39,61% | 1.869,02 | 21.395,54 | 8,74% |
| 2011 | 22.614,45 | 57.180,95 | 39,55% | 2.025,44 | 21.965,53 | 9,22% |
| 2012 | 22.983,51 | 59.224,21 | 38,81% | 2.001,21 | 23.321,61 | 8,58% |
| 2013 | 24.577,29 | 60.541,02 | 40,60% | 2.170,71 | 28.892,95 | 7,51% |
| 2014 | 26.935,13 | 64.377,65 | 41,84% | 2.343,24 | 31.848,80 | 7,36% |
| 2015 | 29.498,63 | 69.506,44 | 42,44% | 2.649,78 | 35.156,56 | 7,54% |
| 2016 | 30.695,49 | 73.721,19 | 41,64% | 2.929,51 | 36.998,81 | 7,92% |
| 2017 | 33.688,88 | 82.448,08 | 40,86% | 2.339,94 | 41.026,96 | 5,70% |
| 2018 | 33.410,89 | 79.878,75 | 41,83% | 2.360,05 | 46.213,28 | 5,11% |

Fonte: Estudo Técnico 32/2019 - CONOF - Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara Federal.

¹¹ Câmara Federal. Regime Previdenciário dos Militares e o RPPS. Estudo Técnico 32/2019. CONOF – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Publicado em: 10/06/2019. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/et32_2019-previdencia-dos-militares. Acesso em 01/10/2021.

Esses valores ajudam a compreender a discrepância entre os valores arrecadados e pagos pela União na legenda “despesas públicas”, como concluíram os próprios consultores.

Uma avaliação simples, de confronto entre as receitas e as despesas de cada regime, revela que as receitas arrecadadas no RPPS atendem a mais de 40% das despesas previdenciárias, enquanto no regime dos militares as receitas não passam de 10% dos gastos com proventos de inatividade e pensões.

A lei 3.765/60 foi alterada pela Lei 13.954/2019, a Reforma Militar, para dar nova regulamentação às pensões militares, determinando a compulsoriedade da contribuição no seu art. 1º (“São contribuintes obrigatórios da pensão militar, mediante desconto mensal em folha de pagamento, os militares das Forças Armadas e os seus pensionistas.”). Contudo, isentou os aspirantes, cadetes, alunos das escolas preparatórias e os de patente inferior. A alíquota de contribuição para a pensão militar foi incluída e definida no art. 3º-A, §2º, e corresponde a:

- I - de 9,5% (nove e meio por cento), a partir de 1º de janeiro de 2020;
- II - de 10,5% (dez e meio por cento), a partir de 1º de janeiro de 2021.

No caso da pensão por morte, ainda causa grande polêmica a pensão vitalícia às filhas de militares. Até 1991, havia o direito à pensão vitalícia para filhas de militares, casadas ou solteiras (Lei 3.765 de 1960). A Lei 8.216/1991, incluiu o art. 7º-A, determinando como beneficiários: “I - primeira ordem de prioridade - viúva ou viúvo; companheira ou companheiro; filhas solteiras e filhos menores de 21 anos ou, quando estudantes, menores de 24 anos;” (Grifo meu). Esta regra foi considerada inconstitucional na ADIn 574-0, por seu conteúdo discriminatório. Porém, o art. 7º foi alterado novamente em 2010, pela MP 2.215-10, para incluir companheira(o)s em união estável (alínea b) e condição etária aos filhos (alíneas d e e).

Para as filhas de militares falecidos antes de 29/12/2000, a pensão por morte permanece vitalícia. A partir desta data, os militares puderam optar por um desconto em folha, de 1,5% do soldo, na forma de uma previdência privada, para garantir a pensão vitalícia de suas filhas, casadas ou solteiras. A Reforma Militar de 2019 (Lei 13.954), dentre outras alterações, também criou a incidência de contribuição previdenciária aos inativos e pensionistas, nos termos do art. 3º-A, §3º, com as seguintes alíquotas:

I - 3% (três por cento), as filhas não inválidas pensionistas vitalícias;
II - 1,5% (um e meio por cento), os pensionistas, excetuadas as filhas não inválidas pensionistas vitalícias, cujo instituidor tenha falecido a partir de 29 de dezembro de 2000 e optado em vida pelo pagamento da contribuição prevista no art. 31 da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001.

Dentre os Regimes Previdenciários Públicos ora discutidos, o mais diferenciado é o que se aplica aos Militares das Forças Armadas. É o que tem menor normatização Constitucional, sendo completamente regulamentado por legislação ordinária. As justificativas dadas pelo Exército Brasileiro para as diferenças foram elencadas na Cartilha “IDEIAS-FORÇA DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS”¹², publicada em 2018, dos quais destaco os itens abaixo.

2. Os militares foram distinguidos dos servidores públicos pela Emenda Constitucional nº 18/98 e suas peculiaridades constam do § 3º do Art. 142 da Constituição Federal (CF).

3. Os militares não possuem ou fazem parte de um regime previdenciário, e sim têm um REGIME CONSTITUCIONAL DE PROTEÇÃO SOCIAL, que abrange a remuneração, a saúde e a assistência social, como forma de compensação e reconhecimento pelas imposições das especificidades da carreira militar.

9. Os militares não se aposentam, e sim são transferidos para a inatividade, para que possam ser mobilizados em caso de necessidade legal prevista na Constituição Federal (Estado de Sítio, de Guerra, Emergência ou comoção nacional). Eles mantêm o VÍNCULO COM A PROFISSÃO, pois continuam sujeitos ao Código Penal Militar e aos regulamentos disciplinares.

14. Os números atribuídos aos militares das FA no rombo da previdência são inadequados. O efetivo de militares das FA (ativos, inativos e pensionistas) representa trinta e três (33%) dos trabalhadores do poder executivo enquanto as despesas com esse universo representa apenas vinte e seis (26%) do total do mesmo poder da república.

16. A JUSTIÇA e a ISONOMIA, em relação à situação da proteção social dos militares e aos regimes previdenciários dos civis, deveriam proporcionar tratamento diferenciado para os desiguais. A carreira militar possui especificidades que devem ser levadas em consideração no estabelecimento de regras mais amplas para a remuneração, a saúde e a assistência social, contemplando direitos e deveres aos militares das FA brasileiras.

¹² EB – Exército Brasileiro. IDEIAS-FORÇA DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS. Publicado em 2018. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/documents/10138/7880795/Cartilha+Prote%C3%A7%C3%A3o+Social/8f3fc6e2-9a90-480f-a74b-0dd2ff6324f5>.

Comparativamente, os custos dos Regimes Próprios de Previdência Social são muito menores que os do RGPS. A Tabela 2 apresenta valores que alcançam a cifra de quase 10 bilhões de reais para o custeio anual apenas da pensão por morte no RGPS. Enquanto a Tabela 3, referente à toda despesa previdenciária, soma aproximadamente 80 bilhões de reais para Servidores Civis e 46 bilhões de reais para militares em 2018. A Tabela 5 foi extraída do Estudo Técnico do TCU para o Debate da Previdência Social¹³ e compara receitas e despesas dos diversos Regimes Previdenciários Federais em 2018.

Tabela 5: Composição da Previdência Pública Federal: RGPS + RPPS + Militares e Pensionistas. Valores em Bilhões de Reais.

| Resultado Agregado - 2018 | Receitas | Despesas |
|-----------------------------------|-----------------|-----------------|
| RGPS Urbano | 381,26 | 462,65 |
| RGPS Rural | 9,92 | 123,73 |
| Civis União | 33,41 | 79,85 |
| Fundo Constitucional do DF (FCDF) | 0,27 | 5,04 |
| Militares | 2,36 | 46,21 |
| Total | 427,22 | 717,48 |

Fonte: RREO e Fluxo de Caixa INSS.

A despeito de toda disparidade de valores, quantitativos e de regras entre os diferentes Regimes Previdenciários, observa-se que há um discurso homogêneo, que tenta comprovar a situação econômica deficitária de todo Sistema Previdenciário e, assim, transformar direitos sociais fundamentais em artigos de luxo, que devem ser minimizados para solucionar o déficit nas contas públicas.

As controvérsias geradas sobre prováveis déficits nos cofres da Previdência acarretaram sucessivos ataques ao instituto da pensão por morte nos três Regimes. Uma justificativa amplamente utilizada foi a dos elevados gastos previdenciários refletindo em aumento desmedido nas contas públicas. Assim, o instituto no RGPS perdeu garantias e os regimes próprios foram, também, atacados. Na evolução da legislação específica a cada segmento verifica-se que houve uma tendência de uniformidade de regras.

¹³ TCU – Tribunal de Contas da União. Subsídios técnicos para o debate da PREVIDÊNCIA SOCIAL. Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social Secex Previdência. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E6CCB7639016CD93F5AA82714>>. Acesso em 16/10/2021.

2. SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 é conhecida como a “Constituição Cidadã” por seu conteúdo extenso e abrangente visando a garantia dos direitos sociais. Essa característica é reflexo do momento histórico em que ela nasceu, quando recém saímos de um regime militar, ditatorial, em que direitos individuais, políticos e sociais foram ameaçados e desrespeitados. Por esse mesmo motivo, ela foi e continua a ser muito criticada por incumbir ao Estado muitas atribuições econômicas e assistenciais.

A grande relevância da garantia dos direitos individuais e sociais também reflete a conexão do texto constitucional com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Conforme a explicação de Guerra (2009, p.17-18), sobre o processo denominado de Neoconstitucionalismo que caracteriza diversas constituições oriundas desse período histórico, era necessário não somente declarar os direitos fundamentais nas Constituições, mas garantir que as mesmas se tornassem instrumentos formais-materiais rígidos, que não pudessem ser “descaracterizados total ou parcialmente por atos normativos de competência do legislador comum”.

Os valores e princípios aludidos na Declaração dos Direitos Humanos de 1948 passaram a transitar nas Constituições modernas e teve início o processo de submissão da lei à emergente constitucionalização das suas normas, nos mais variados ramos do direito.

Os direitos fundamentais de 1ª geração (direitos civis e políticos) protegidos pelas Constituições, atenderam, inicialmente, aos anseios liberais de segurança e propriedade, de resistência e de oposição ao poder opressor do Estado. Tais direitos, porém, foram insuficientes para atender às demandas sociais do pós-guerra.

Os direitos sociais protegidos pela Seguridade Social são classificados como direitos fundamentais de 2ª geração e de 3ª geração, individuais e coletivos, respectivamente, que surgem com a concepção de Estado de Bem-Estar Social. Exigem do Estado a prestação de serviços, através de políticas públicas, como acesso básico à saúde, educação, habitação, trabalho, lazer, entre outros elencados no artigo 6º da Constituição Federal. São direitos Fundamentais explícitos não só no preâmbulo da Carta Magna, mas no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, reunindo a

proteção aos direitos individuais, coletivos, sociais e políticos bem como à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Na lição de Pedro Lenza (2011, p.859)

[...] como já manifestou o STF, corroborando a doutrina mais atualizada, [que] os direitos e deveres individuais e coletivos não se restringem ao art. 5º da CF/88, podendo ser encontrados ao longo texto constitucional, expressos ou decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição, ou ainda, decorrentes dos tratados e convenções internacionais de que o Brasil seja parte.

A Constituição Cidadã inovou ao destinar um capítulo, dentro do Título da Ordem Social, para detalhar os princípios e regras de organização e financiamento da Seguridade Social. No art. 194 encontramos os princípios e objetivos da Seguridade Social, reiterando a exigibilidade da prestação do Estado, e determinando sua subdivisão nas áreas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social. No art. 195 há o detalhamento das fontes de financiamento da Seguridade Social que, basicamente, se dividem entre contribuições diretas e indiretas.

- 1) São indiretos os repasses de recursos orçamentários da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e, também, sobre a receita dos concursos de prognósticos e sobre a importação de bens e serviços.
- 2) A forma direta se dá pelas Contribuições de Seguridade Social relativas às relações de trabalho.
 - pelo empregador, sobre as folhas de pagamento, sobre o faturamento (COFINS) e sobre o lucro (CSLL);
 - pelo empregado e pelo trabalhador avulso.

O custeio do sistema é repartido por toda sociedade com capacidade contributiva, mas a cobertura da proteção social é diferenciada. Enquanto o atendimento ao Sistema de Saúde “é direito de todos e dever do Estado” (art. 196) e a Assistência Social é direito de “quem dela necessitar, independentemente de contribuição” (art.203), e a Previdência Social ampara seus filiados, contribuintes, nos eventos de vulnerabilidade elencados no art. 201 da Constituição Federal.

2.1 Princípios Constitucionais Fundamentais e Específicos da Seguridade Social

Como já mencionado, nossa Constituição, no que atende às garantias do Estado de Bem-Estar Social, incorpora os valores e princípios que embasam a Declaração dos Direitos Humanos de 1948.

A doutrina majoritária no Direito Constitucional define Princípios e Regras sob à ótica dos trabalhos de Dworkin e Alexy, que as classificam como subespécies de normas e cujo critério de distinção é o grau de abstração do mandamento, sem que haja hierarquia normativa.

Nas palavras de Dworkin, *“a diferença entre princípios legais e regras jurídicas é uma distinção lógica. Ambos [...] apontam para determinadas decisões sobre obrigações em circunstâncias particulares, mas diferem quanto ao caráter da direção que elas oferecem”*. A classificação de Dworkin emprega dois modelos para diferenciar as regras e os princípios como classes de normas: pela aplicabilidade das regras (*all-or-nothing-fashion*) ou pela dimensão de peso ou viés moral dos princípios (*dimension of weight*). (GUEDES, 2012)

A interpretação de Alexy é similar, definindo a norma como gênero jurídico que se subdivide em regras e princípios. Para este autor,

[...] as regras são comandos de exatidão ou determinações no âmbito daquilo que é fático e juridicamente possível, de tal forma que apresentam quase uma determinação exata de aplicabilidade imediata, pois são mandamentos definitivos que ordenam a partir do código binário do tudo ou nada: ou valem para aquela situação, ou deverão ser invalidadas.

Quanto aos Princípios, Alexy diz que *“são normas consagradoras de valores, eis então sua característica orgânica, significando propriedades que lhes concedem conteúdos axiológicos aproximativos da moralidade, pois formam uma exigência da justiça e da equidade”*. Em conclusão, *“Os princípios enunciam razões que conduzem a interpretação a determinados fins.”* (FERREIRA, 2014)

Lenza (2011, p.137), usando os estudos de J.J.G. Canotilho e Barroso como referenciais, esclarece que há consenso na sistematização das Normas do Estado de Direito Democrático entre Regras e Princípios. Mas alerta que as teses sobre as

distinções entre Regras e Princípios defendidas por Dworkin e Alexy não se confundem. As contribuições de Alexy trazem a ideia de Princípios como mandamentos de otimização ou ideia regulativa, que servem para guiar a argumentação, possibilitando respostas variadas, dependendo do caso concreto.

Nosso ordenamento jurídico, de origem na tradição romano-germânica, civilista, se organiza num sistema aberto formado por Normas, Regras e Princípios, e que destaca a Constituição como norma fundamental, superior, estruturante de todo sistema. A interpretação e a aplicação do direito considera que os Princípios sejam como instrumentos norteadores, enquanto as regras delimitam as condutas permitidas ou proibidas. É nesse sentido que os artigos 4º e 5º da LINDB orientam os operadores do Direito a decidir, no caso de haver lacuna da lei, “de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”, além de sempre buscar atender “aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”.

No texto constitucional, por exemplo, o artigo 3º da CRFB/88 apresenta os Princípios da Igualdade, da Liberdade e da Solidariedade. Também merece destaque o artigo 60, em seu o § 4º, que veda a deliberação de proposta de Emenda Constitucional tendente a abolir direitos e garantias individuais.

São os princípios fundamentais que dão sentido às Cláusulas Pétreas, que justificam por que os serviços públicos são obrigações do Estado que devem atender a todos, universalmente. É sob essa visão teleológica que se destacam os objetivos da Seguridade Social elencados no art. 194 da Constituição Federal.

Os objetivos da Seguridade Social devem nortear as ações do Estado, sempre de modo a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Por esse motivo, são considerados como Princípios próprios da Seguridade Social, o que se confirma no artigo 1º da Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, denominada de LEI ORGÂNICA DA SEGURIDADE SOCIAL, no Título da Conceituação e Princípios Constitucionais.

Artigo 1º - A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar o direito relativo à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único - A Seguridade Social obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes:

a) universalidade da cobertura e do atendimento;

- b) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- c) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- d) irredutibilidade do valor dos benefícios;
- e) equidade na forma de participação no custeio;
- f) diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social; (Nova redação dada pela EC 103/19)
- g) caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Nova redação dada pela EC 20/98)

Sendo concebidos como Princípios ou como objetivos da Seguridade Social ou, ainda, como diretrizes do Estado de Bem-Estar Social no atendimento aos seus segurados, sua interpretação deve direcionar as ações legislativas, executivas e judiciárias no cumprimento de suas atribuições.

2.1.1 Princípio da Universalidade da Cobertura e do Atendimento

A doutrina¹⁴ divide este Princípio nas esferas objetiva (Cobertura) e subjetiva (Atendimento). A universalidade da cobertura prevê que o sistema deve dar proteção ao máximo de situações de risco social, enquanto a universalidade de atendimento prega o dever de amparar a todos os segurados ou seus dependentes atingidos pelo risco social.

2.1.2 Princípio da Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços às Populações Urbanas e Rurais

Esta diretriz é consequência da efetivação de outros princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988, como o da Solidariedade, o da Igualdade e a vedação à discriminação (art. 3º). Era extremamente importante igualar os regimes de previdência diferenciados para trabalhadores urbanos e rurais que vigia antes da Constituição de 1988, tanto na uniformidade dos benefícios quanto na equivalência dos valores. Este princípio deve atuar, também, entre os diferentes regimes previdenciários.

¹⁴ CASTRO; LAZZARI, 2020, p. 165.

2.1.3 Princípio da Seletividade e Distributividade na Prestação dos Benefícios e Serviços

Este princípio também apresenta aspectos objetivos e subjetivos. Ele deve orientar o legislador (atento aos limites do custeio e às fontes de financiamento) na seleção dos riscos sociais que merecem proteção prioritária (seletividade), seja por sua maior abrangência social ou maior impacto na sociedade, e na definição dos beneficiários (distributividade), quer seja por sua maior vulnerabilidade ou necessidade.

2.1.4 Princípio da Irredutibilidade do Valor dos Benefícios

O princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios previdenciários é garantido por nossa Carta Constitucional e regulamentado pelo artigo 41-A, da Lei 8.213/91. Neste dispositivo, está a previsão da irredutibilidade do valor real dos benefícios, garantindo a incidência anual de correção monetária, pelo INPC, na mesma data do reajuste do salário-mínimo, mantendo o valor real dos benefícios pagos pelo INSS.

Como qualquer benefício ou prestação pecuniária de natureza alimentar, deve ser protegido das perdas inflacionárias ou quaisquer outras situações que reduzam o poder aquisitivo dos segurados. Os benefícios e pensões devem ser reajustados periodicamente de modo a se preservar seu valor real e nominal, conforme determina o art. 201 da CRFB/88, “por critérios estabelecidos em lei”.

2.1.5 Princípio da Equidade na Forma de Participação no Custeio

A equidade almejada neste princípio corresponde à ideia de justiça cujo corolário é: “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades”. Está associado ao princípio da capacidade contributiva, cujo conteúdo determina que as contribuições devam ocorrer de maneira proporcional à disponibilidade dos recursos. A participação e o custeio são compartilhados por toda sociedade, mas na medida da capacidade contributiva individual. Por exemplo, temos as contribuições para o INSS com alíquotas diferenciadas entre empregados e empregador.

2.1.6 Princípio da Diversidade na Base de Financiamento

A materialização dos direitos sociais securitários exige recursos financeiros que precisam ser arrecadados de toda sociedade, de forma diversificada. A Seguridade Social é financiada pelas empresas, pelos trabalhadores e pelo próprio governo, num modelo tripartite criado desde a Lei Eloy Chaves (1926), arrecadando as contribuições diretas e indiretas, sobre os mais diversos fatos geradores, para garantir sua sustentabilidade a longo prazo. O Sistema, como um todo, é administrado por uma gestão quadripartite, com a participação do Estado, empresas, trabalhadores e aposentados.

2.1.7 Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial

O Constituinte originário se preocupou em garantir a sustentabilidade do Sistema Previdenciário, determinando a observância de critérios financeiros, na forma da lei, para a criação, ampliação ou majoração dos benefícios. A redação do artigo 195 determina as diversas fontes de custeio, assegurando no §5º que “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

O Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial se apresenta indiscutível no caput do artigo 201, que versa sobre a organização financeira do RGPS (Regra da Contrapartida).

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Os princípios da Seguridade Social compõem um conjunto harmonioso que não podem atuar apartados dos princípios gerais de justiça que fundamentam a República Federativa do Brasil. Como fonte primordial, devem ser destacados os Princípios da dignidade da pessoa humana; do valor social do trabalho; da erradicação da pobreza e da marginalização e da redução das desigualdades sociais; da proibição de retrocessos em matéria de direito sociais e da Solidariedade.

3. IMPACTOS DA EC 103/2019 SOBRE A PENSÃO POR MORTE

A discussão proposta neste trabalho visa confrontar as alterações introduzidas pela EC 103/2019, que impactaram o benefício da pensão por morte, perante os Princípios Constitucionais que, na visão de Alexy, “*são normas consagradoras de valores*” que devem nortear a interpretação e a aplicação das normas. As alterações foram apresentadas em ordem cronológica, antes e após a EC 103/2019, para melhor compreensão das consequências e tendências a serem avaliadas posteriormente.

3.1 Alterações da Pensão por Morte antes da EC 103/2019

Desde a publicação da Lei Elóy Chaves até hoje foram muitas as alterações das regras previdenciárias, como já comentamos na parte histórica. Mas pretendo resumir as principais alterações do benefício da Pensão por Morte após a Constituição de 1988.

Logo em 1991, as Leis nº 8.212 e nº 8.213 retiraram a exigência prévia de 12 contribuições mensais (carência) para consolidação do direito e passou a admitir a pensão ao companheiro ou cônjuge masculino (sem a condição de invalidez do viúvo). Também estabeleceram o valor da renda mensal da pensão por morte em 80% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou da que teria direito na data do seu falecimento, adicionando parcelas de 10% deste valor por dependente, até o máximo de duas. Mas o valor da pensão seria integral (100% do salário de benefício) caso o falecimento fosse por acidente do trabalho.

Em 1995, a Lei nº 9.032 excluiu a possibilidade de o segurado escolher seu futuro beneficiário e instituiu o rateio da pensão em cotas iguais entre os beneficiários. A cota do dependente cujo direito cessasse seria revertida aos demais ainda em direito. Outra alteração se deu no valor da pensão, que passou a ser de 100% do salário de benefício, qualquer que fosse o número de dependentes, apurado sobre a média dos últimos 36 salários de contribuição. E vedou a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, sendo mantido o direito de se fazer a opção pela mais vantajosa.

Em 1997, a Lei nº 9.528 retirou o menor sob guarda do rol de dependentes. Também retirou o direito ao recebimento dos valores retroativos à data do óbito do segurado quando o requerimento do benefício ocorresse após o prazo de 30 (trinta) dias, exceção dada aos requerentes beneficiários menores de 16 anos e aos incapazes que mantêm o direito aos retroativos à data do óbito. E alterou, novamente, o cálculo do valor da pensão que passou a ser de 100% da aposentadoria que o segurado recebia ou a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data do óbito.

Em 1998, com a Emenda Constitucional 20, houve a primeira Reforma Previdenciária, que modificou a concepção do sistema para as aposentadorias, tendo por base o tempo de contribuição, e não mais o tempo de serviço, além da exigência da idade mínima, o que afeta diretamente o valor das pensões por morte.

Em 1999, a Lei 9.876 instituiu o “fator previdenciário”, um cálculo que leva em consideração a idade do segurado, seu tempo de contribuição e a expectativa de sobrevida da população, e cujo objetivo foi diminuir o valor das aposentadorias por tempo de contribuição. A pensão por morte foi afetada pela alteração no cálculo da aposentadoria por invalidez (para os segurados ainda não aposentados quando de seu falecimento) que passou a ser de 100% do salário de benefício, calculado pela média aritmética dos maiores salários de contribuição, corrigidos monetariamente, equivalentes a 80% do período contributivo.

O Decreto n. 4.079/2002, alterou o Decreto n. 3.048/1999 retirando a exigência de inscrição prévia dos dependentes junto ao INSS. A inscrição do dependente pode ser feita no momento do requerimento do benefício.

A Emenda Constitucional 41, de 2003, afetou principalmente os servidores públicos e militares em seus Regimes Próprios, pela redução do valor da pensão por morte em 30% incidente sobre o valor das remunerações do servidor acima do limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social.

Em 2015, a MP 664, convertida na Lei 13.135, considerada uma minirreforma previdenciária, trouxe novos parâmetros que afetaram a pensão por morte, tanto para os segurados do RGPS quanto do RPPS. O benefício passou a ter um prazo de duração, de 4 meses a 20 anos, de acordo com os seguintes requisitos: idade da(o) viúva(o),

tempo de contribuição do segurado (carência de 18 meses), tempo de casamento ou união estável na data de óbito do segurado. Modificou o prazo para o requerimento da pensão, sendo de até 90 (noventa) dias após a data do óbito. Para o beneficiário menor de 16 anos, há um prazo de 90 (noventa) dias após completar essa idade para requerer o benefício, mantendo o direito aos valores retroativos à data do falecimento do segurado. Modificou o art. 77 da Lei 8.213/91 criando a figura do “dependente indigno” ao benefício da pensão por morte, caso tenha participado ou dado causa à morte do segurado (§1º), ou caso tenha fraudado ou simulado situação de dependência com o de cujus (§2º). Verifica-se em tais alterações flagrantes afrontas ao mínimo existencial garantido em nossa Carta Magna, assim como aos Princípios próprios da Seguridade Social.

Ao final de 2016, foi apresentada ao Congresso Nacional a PEC 287, contendo uma série de modificações nas regras de aposentadoria, igualando os requisitos entre os regimes Geral e Próprios, exceto para os militares. As propostas foram consideradas muito drásticas, como, por exemplo, o tempo de contribuição mínimo de 40 anos para o trabalhador ter direito ao valor integral da aposentadoria. Após 14 meses de tramitação, inúmeras emendas e audiências públicas, sem a menor possibilidade de resolução do impasse, a PEC 287 foi suspensa. O principal motivo, na verdade, foi o impedimento legal estampado no 1º do artigo 60 da CRFB/88. Seria necessário suspender a Intervenção Federal no Rio de Janeiro, porque a Constituição impede alterações de seu texto em períodos de crise, o que abalaria a imagem do Governo Federal.

Em 2019, a Lei nº 13.846/2019, oriunda da MP 871, alterou a Lei 13.135/2015, vedando “a inscrição *post mortem* de segurado contribuinte individual e de segurado facultativo”. Tema bastante controverso quando se trata de segurado que presta serviço à pessoa física ou jurídica e este não inscreve o trabalhador ou não recolhe as contribuições devidas. Também passou a exigir prova documental da união estável e da dependência econômica da(o) companheira(o). Mas incluiu a garantia do benefício da pensão por morte ao ex-conjuge ou ex-companheira(o), beneficiário de pensão temporária de alimentos, por decisão judicial, pelo prazo remanescente da obrigação, concorrendo em igualdade de condições com os demais dependentes. Esta lei também

criou a figura da “habilitação provisória” aos que requerem a condição de dependente do segurado, até que haja decisão judicial da demanda. Modificou, novamente, a data de início do direito à pensão por morte, que passa a ser desde a data do óbito, quando requerida em até 180 (cento e oitenta) dias após o óbito, para os filhos menores de dezesseis anos, ou até 90 (noventa) para os demais dependentes.

Terminada a Intervenção Federal no Rio de Janeiro, em 31 de dezembro de 2018, logo após, no início do ano seguinte, o presidente Jair Bolsonaro entregou pessoalmente ao Congresso a proposta de reforma elaborada pela equipe Econômica do Ministro Paulo Guedes, a PEC 06/2019. Esta PEC, que tramitou pelo Congresso durante todo ano, foi aprovada a 23 de outubro, promulgada em 12 de novembro como a EC 103/2019, nosso objeto de estudo.

3.2 Alterações da EC 103/2019¹⁵ na Pensão por Morte

Em 20 de fevereiro de 2019, foi apresentado à Câmara dos Deputados Federais o Projeto de Emenda Constitucional de nº 06/2019¹⁶. Com a justificativa principal de se reduzir o déficit no orçamento público, esta PEC apresentou medidas para diminuir os gastos previdenciários, dentre eles a redução do valor da pensão por morte. Após inúmeros debates, pareceres, propostas de emendas e protestos, em 13 de novembro de 2019, entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 103, a Reforma da Previdência, aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, em dois turnos cada Casa, sendo publicada no Diário Oficial da União em 23 de novembro, dando novas regras para aposentadorias e pensões do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

¹⁵ BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Acesso em 19/09/2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm.

¹⁶ BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 06/2019 - Proposta de Emenda à Constituição. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em: 19/09/2021.

A alteração diretamente relacionada à pensão por morte pretendia reduzir o percentual do benefício para 50% para o primeiro dependente, mais 10% por cada dependente adicional, até o limite de 100%. Amaral nos conta que (2020, p.3)

esta modificação foi retirada do texto da PEC 06/2019, por meio de manobra regimental, e incluída na PEC 133/2019, também conhecida como “PEC Paralela”, para não atrasar a tramitação da reforma. Ao mesmo tempo em que elevou o percentual de 50% para 60% do valor da pensão e se incluiu um percentual de 20% por dependente menor de idade.

O texto final foi aprovado com a redação do artigo 23 abaixo que determina a cota familiar, ressaltando-se a irreversibilidade das cotas com a cessação do direito dos dependentes, prevista no §1º, e a integralidade do benefício, disposto no §2º, quando houver algum dependente com necessidades especiais:

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.

No §4º foi mantida a escala de prazo de duração do benefício, conforme a idade da(o) cônjuge ou companheira(o), da carência e do tempo de coabitação, definido no art.77, 2º, V, alínea c da Lei 8.213/91, cuja redação foi alterada pela Lei 13.135/2015. Os pré-requisitos são: “18 (dezoito) contribuições mensais e pelo menos 2 (dois) anos após o início do casamento ou da união estável:”.

A escala de prazo de duração da pensão por morte referida acima, tendo por critério a idade da(o) cônjuge ou companheira(o), foi estipulada em:

- 1) 3 (três) anos, com menos de 21 (vinte e um) anos de idade;
- 2) 6 (seis) anos, entre 21 (vinte e um) e 26 (vinte e seis) anos de idade;
- 3) 10 (dez) anos, entre 27 (vinte e sete) e 29 (vinte e nove) anos de idade;
- 4) 15 (quinze) anos, entre 30 (trinta) e 40 (quarenta) anos de idade;
- 5) 20 (vinte) anos, entre 41 (quarenta e um) e 43 (quarenta e três) anos de idade;
- 6) vitalícia, com 44 (quarenta e quatro) ou mais anos de idade.

A estipulação de um prazo de duração da pensão por morte conforme a faixa etária dos beneficiários já existia para filhos e foi estendida aos cônjuges/companheiras(os). O conceito que fundamenta essa limitação do benefício se baseia numa expectativa de capacidade laboral dos dependentes que nem sempre corresponde à realidade. Por exemplo, uma jovem viúva de 25 anos, com filhos em idade pré-escolar, terá dificuldade de inserção no mercado de trabalho por mais de 6 (seis) anos. A mesma dificuldade enfrenta o pensionista com mais de 40 anos que não possua profissão definida. Porém, não há justificativa razoável para atribuir carência ao tempo de coabitação entre segurado e seu companheiro dependente! O regime escalonado de duração das pensões, introduzido pela Lei 13.135/2015, além de não impedir fraudes (sua justificativa), é uma afronta ao Princípio da Universalidade da Cobertura e do Atendimento, por retirar o amparo necessário aos dependentes atingidos pelo risco social.

Outra alteração bastante questionada se deu pela redação do §6º deste artigo 23, que estabelece o rol taxativo de dependentes que se equiparam a filho, excluindo-se o direito ao menor sob guarda e a dependência presumida.

Ainda mais questionada, pela perda de um direito adquirido, é a regra do artigo 24 da EC 103/2019, que veda “a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheira(o), no âmbito do mesmo regime de previdência social[...]”. Foi admitida a acumulação de benefícios apenas nas hipóteses dos incisos I a III do §1º:

I - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com pensão por morte concedida por outro regime de previdência social ou com pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal;

II - pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social ou com proventos de inatividade decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal; ou

III - pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal com aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social ou de regime próprio de previdência social.

Porém, a acumulação não se dará de forma integral. Na incidência de acumulação, o §2º assegura “a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:”

- I - 60% do valor que exceder 1 salário-mínimo, até o limite de 2 salários-mínimos;
- II - 40% do valor que exceder 2 salários-mínimos, até o limite de 3 salários-mínimos;
- III - 20% do valor que exceder 3 salários-mínimos, até o limite de 4 salários-mínimos; e
- IV - 10% do valor que exceder 4 salários-mínimos.

Foram ressalvadas desta proibição (art. 24 *caput* – parte final) “[...] as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.”, ou seja, para os cargos que admitem compatibilidade de horários.

Para Gottardo (2017), a impossibilidade de acumulação integral de benefícios, entre aposentadoria e pensão por morte, é uma afronta à coerência de todo o Sistema Previdenciário. Seu principal argumento consiste na natureza diversa dos fatos geradores de cada benefício. “São benefícios que têm fatos geradores distintos” e, principalmente, foram recolhidas as contribuições para ambos, logo, há o direito adquirido da percepção integral, cumulativa, dos dois benefícios. A autora sustenta que

as aposentadorias são cumuláveis com a pensão por morte: (a) primeiro, pois em uma o beneficiário é o próprio segurado e, em outra, o beneficiário é o dependente do segurado e (b) segundo, pois o fato gerador de cada um dos benefícios é absolutamente diverso.

De forma indireta, mas igualmente prejudiciais ao benefício da pensão por morte, foram as alterações nas regras de cálculo das aposentadorias, de todas as naturezas, devendo ser incluídas nessa relação de ataques ao valor da pensão. Como prevê o *caput* do artigo 23 da EC 103/2019, a base de cálculo do valor devido a título de pensão por morte é o “valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data

do óbito”. Dessa forma, devemos destacar as alterações ocorridas no cálculo das aposentadorias.

A primeira mudança se deu pela alteração do método de cálculo. Antes da Reforma da Previdência, o valor das aposentadorias era calculado pela média dos 80% maiores salários de contribuição, descartando os 20% menores valores de contribuições ao INSS. Mas o artigo 26 alterou esse método, passando a utilizar a média aritmética simples de todos os salários de contribuição, ou seja, correspondendo a 100% do período contributivo.

A segunda alteração, definida no §2º do artigo 26, reduz ainda mais o valor das aposentadorias. Pela regra atual, um trabalhador com 35 anos de contribuições alcança apenas 90% da média aritmética simples dos salários de contribuição (60% + 15 x 2%), se não ultrapassar o limite definido pelo valor máximo do salário de contribuição do RGPS (§1º). Deve-se considerar o requisito redutor de 5 anos para os professores de ensino fundamental e médio, a exigência da idade mínima e as regras de transição, em cada caso.

No § 1º do art. 26 temos que o valor máximo da pensão por morte foi limitado, por estar atrelado ao valor máximo da aposentadoria no RGPS. Este valor máximo do salário de contribuição está em R\$ 6.433,57 (seis mil quatrocentos e trinta e três reais e cinquenta e sete centavos) a partir de 1º de janeiro de 2021 (PORTARIA SEPRT/ME Nº 477, 12/01/2021). Já o valor mínimo da pensão por morte segue o limite previsto no art. 75 c/c art. 33 da lei de Benefícios (Lei 8.213/91), ou seja, que

Art.33 - A renda mensal do benefício de prestação continuada que substituir o salário-de-contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado não terá valor inferior ao do salário-mínimo, nem superior ao do limite máximo do salário-de-contribuição, ressalvado o disposto no art. 45 desta Lei.

No entanto, a EC 103 flexibilizou esse mandamento, em seu art. 24, ao vedar a percepção integral de duas pensões/benefícios, sendo possível a redução da pensão por morte abaixo do valor do salário-mínimo quando este for o benefício de menor valor.

Redução menos impactante ocorre nos casos de aposentadoria por incapacidade permanente, quando decorrente de acidente de trabalho, de doença profissional ou de doença do trabalho, que será de 100% da média aritmética, assim determinada no *caput* do art. 26, pela exceção do §3º, inciso II.

Percebe-se a incoerência gerada pelas alterações nas regras para a aposentadoria e, conseqüentemente, para a pensão por morte, quando comparamos as situações de incapacidade permanente, definidas no art. 26. O valor da aposentadoria do trabalhador afastado por incapacidade permanente decorrente de acidente de trabalho será de 100% da média aritmética de todas as contribuições (§3º). Já a aposentadoria por incapacidade permanente causado por doenças ou acidentes não relacionados ao exercício profissional segue a regra geral prevista no §2º, cujo cálculo pode reduzir em até 40% o benefício. Além de representar uma afronta ao Pacto Constitucional, não é razoável tratar diferentemente situações cujo resultado social é o mesmo: a incapacidade laborativa do segurado, de forma permanente.

A alternativa apresentada no §6º do art. 26, de exclusão das contribuições de menor valor do cálculo da média aritmética, deve ser contraposto com maior tempo de contribuição, para cumprir a exigência do tempo mínimo de contribuição, o que nem sempre é vantajoso para a saúde do trabalhador.

Ao analisarmos as novas regras introduzidas pela EC 103/2019 para o cálculo da pensão por morte, verificamos uma redução significativa do valor final, da pensão concedida. Em resumo, as condições impostas pela EC 103/2019 são destacadas na tabela 6.

Tabela 6- Resumo das alterações impostas pela EC 103/2019 sobre o benefício da pensão por morte.

| | |
|------------------------------|--|
| Art. 26 | Redução do valor da aposentadoria que é a base de cálculo; |
| Art. 23, caput | Redução da pensão pelo sistema de cota familiar (50% + 10% por dependente); |
| Art. 23, §1º | As cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependentes; |
| Art. 23, §4º Lei nº 8.213 | Redução do tempo de duração da pensão pelo sistema etário; |
| Art. 23, §6º | Exclusão do menor sob guarda do rol de beneficiários; |
| Art. 24, §2º | Redução em caso de acúmulo dos benefícios. |

Fonte: Elaborada pela autora com base na EC 103/2019.

Podemos exemplificar o impacto da Reforma Previdenciária sobre a pensão por morte com casos fictícios. Em qualquer que seja a situação exemplificada, há redução significativa da renda mensal familiar.

1º caso: Na data do óbito do senhor X, este recebia R\$ 5.000,00 de salário mensal. Ao receber o requerimento do benefício da pensão por morte, o INSS apurou os salários de contribuição totalizados e determinou o valor da aposentadoria por incapacidade permanente a que teria direito o senhor X. Chegou à cifra de R\$ 4.000,00, correspondendo a 100% sobre a média aritmética das contribuições arrecadas em seus 25 anos de contribuição. Seus dois dependentes, a esposa Y, de 38 anos, e o filho Z, de 17 anos, terão direito a um benefício equivalente à 70% dessa base de cálculo, ou seja, a R\$ 2.800,00. Ao completar 21 anos (em 4 anos), cessa o direito do filho Z, mas sua cota de 10% não reverte à esposa Y e o benefício reduz-se a R\$ 2.400,00. O direito da esposa Y cessa em 15 anos, quando completar 53 anos de idade. A renda familiar reduziu de R\$ 5.000,00 para R\$ 2.400,00 (48%).

2º caso: Ao falecer, o senhor A recebia uma aposentadoria por tempo de contribuição de R\$ 5.000,00. Deixou como beneficiários sua esposa B, de 57 anos, e uma filha C, de 20 anos. Os outros dois filhos são maiores de 21 anos. O requerimento da pensão por morte de A ultrapassou o prazo de 90 dias após o óbito, sendo devida a partir da data do requerimento. O cálculo do INSS apurou o valor devido de R\$ 3.500,00 (70% da aposentadoria do senhor A). Como a senhora B recebe aposentadoria do RPPS, como professora estadual, no valor de R\$ 2.500,00, houve acúmulo de benefícios, causando a redução de sua aposentadoria (o menor benefício) em 40%, para R\$ 1.000,00. Ao completar 21 anos, cessa o direito da filha C, com redução da pensão por morte para R\$ 3.000,00 (60% da aposentadoria do senhor A), em benefício da senhora B de forma vitalícia dada sua idade. A renda familiar reduziu de R\$ 7.500,00 para R\$ 4.000,00 (53%).

As alterações sobre a Pensão por Morte decorrentes da EC 103/2019 foram drásticas, reduzindo valores pecuniários, cotas individuais, prazos de duração e o rol de beneficiários. Para qualquer combinação de fatores sociais dos beneficiários que se reúna, tais como idade, tempo de coabitação e acumulação de benefícios, o valor da pensão sofreu uma redução média de 50% (cinquenta por cento). Sendo um benefício concedido aos dependentes do segurado visando preservar a dignidade daqueles que dependiam do falecido, a redução de seu valor nessas proporções constitui uma

frustração a um direito e uma afronta a diversos princípios constitucionais. Tendo visto o impacto das alterações nas regras de concessão da pensão por morte, passaremos a discussão sobre quais e como os Princípios Constitucionais foram desrespeitados.

3.3 Afrontas aos Princípios Constitucionais gerados pela EC 103/2019

3.3.1 Afronta ao Princípio da Vedação ao Retrocesso

O argumento mais utilizado pelos que criticam a Reforma da Previdência é de que houve afronta inconstitucional ao Princípio da Vedação ao Retrocesso em direitos sociais e em direitos fundamentais, o “efeito *cliquet*”¹⁷.

Numa explicação muito clara sobre o Princípio do Não Retrocesso Social, Pedro Lenza (2011, p.985) considera que, “dentro de uma realidade de Estado Social de Direito, [...]deve ser observado o princípio da vedação ao retrocesso, isso quer dizer, uma vez concretizado o direito, ele não poderia ser diminuído ou esvaziado, consagrando aquilo que a doutrina francesa chamou de *effet cliquet*.”

Para embasar sua posição, Lenza adiciona o conceito proferido por J.J.G. Canotilho, para quem “o princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição de retrocesso social. [...] os direitos sociais e econômicos (ex. direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo.” (Idem, p.986)

Ainda, segundo Canotilho, “efeito *cliquet*” dos direitos humanos significa que os direitos não podem retroagir, só podendo avançar na proteção dos indivíduos. Significa que é inconstitucional qualquer medida tendente a revogar os direitos sociais já

17 A expressão efeito “Cliquet”, de origem Francesa, significa “garra”, referindo-se aos instrumentos utilizados pelos alpinistas para escalar montanhas, e que denota que a partir de determinado ponto “não é possível retroceder”, mas somente avançar, ou seja, permitindo-se somente o movimento de subida na escalada. Definição: Efeito cliquet: exemplos de sua aplicação - Que negócio é esse?? - Área Gratuita | Emagis. Disponível em: <https://www.emagis.com.br/area-gratuita/que-negocio-e-esse/efeito-cliquet-exemplos-de-sua-aplicacao/>. Acesso em 22/09/21.

regulamentados, sem a criação de outros meios alternativos capazes de compensar a anulação desses benefícios". (GARCIA, 2014)

Mesmo não aparecendo de forma literal na Constituição Federal, o conteúdo deste Princípio é depreendido na leitura do § 2º do art. 5º, que preserva direitos e garantias adquiridos, “decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados” e, mais ainda, no *caput* do art. 7º, o qual enuncia os direitos dos trabalhadores, incluindo os direitos previdenciários, “sem prejuízo de outros que visem à melhoria de sua condição social” (CASTRO; LAZZARI, 2020. p. 162). Mas é, principalmente, o art. 60, das cláusulas pétreas, que proíbe alterações que reduzam ou ceifem os direitos individuais, incluídos, portanto, os de cunho social.

§4º. Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
(...) IV – os direitos e garantias individuais.”

Segundo Garcia (2014), a interpretação deste proibitivo constitucional categórico gerou três correntes doutrinárias:

- a) os direitos sociais são, todos, cláusulas pétreas;
- b) os direitos sociais não são cláusulas pétreas e, portanto, podem ser abolidos;
- c) os direitos sociais de titularidade INDIVIDUAL (ex: art. 7º, art. 205) seriam cláusulas pétreas, mas os direitos sociais COLETIVOS (art. 8º, por exemplo) poderiam ser abolidos.

O STF já teve a oportunidade de se manifestar sobre o assunto em diversas ADI's, mantendo a posição contrária aos interesses do Executivo e do Legislativo, quando pretendem a redução da função estatal em políticas sociais.

Em 2005, na ADIn nº 3.105-8-DF, que se opôs ao artigo 4º da EC 41/2003, o Ministro Ayres Britto considerou inconstitucional a regra que instituiu a contribuição previdenciária dos servidores inativos, baseando-se no conceito de que os direitos sociais em exame estavam sob a garantia de proteção das cláusulas pétreas, e que elas “não cumprem uma função conservadora, mas, sim, impeditivas de retrocesso, ou seja, garantem o progresso.” (SIMÃO, 2021).

No mesmo sentido foi a decisão do Ministro Celso de Mello no ARE 727.864 AGR/PR de 2014¹⁸, sobre a responsabilidade do Estado no custeio de serviços hospitalares em instituições privadas, em casos emergenciais, quando não houver leitos na rede pública. Seu voto afastou a alegação da “reserva do possível” da administração pública, quando o direito afetado atinge o “mínimo existencial”, e ressalta a necessidade de “políticas compensatórias”.

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional, impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto nas hipóteses – de todo inócua na espécie – em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais.

Recentemente, a Justiça Federal de Segunda Instância da Seção Judiciária de Sergipe declarou, de forma incidental, a inconstitucionalidade do artigo 23 da EC 103/2019, que define o sistema de cotas por dependentes. Na decisão, o relator afirma que a EC 103/2019 suprimiu direitos previdenciários

ao restabelecer a regulação sobre pensão por morte que havia na Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS, Lei n.º 3.807/60, e com regramento sobre renda mensal ainda mais gravoso do que aquele, mesmo depois dela ter sido revogada pela CF e pela Lei n.º 8.213/91. (SANTOS, 2021)

Citando o Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a contabilidade da previdência social (CPIPREV) [4], o Relator afirmou haver violação aos Princípios do Equilíbrio Financeiro e Atuarial e da Seletividade, por não apresentar estudos atuariais suficientes que justifiquem o retrocesso, nem sobre a condição econômica da(o) beneficiária(o), o que seria uma afronta, também, aos objetivos da República Federativa definidos no art. 3º da Constituição: “construir uma sociedade justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e promover o bem de todos”. Sua decisão estabeleceu o cumprimento do disposto no art. 75 da Lei 8.213/91, pelo reajuste do valor da pensão por morte em “cem por cento do valor da aposentadoria que o

¹⁸ STF. ARE 727.864/PR. Relator: Min Celso de Mello. Data de Julgamento: 04/11/2014. Segunda Turma. Data de Publicação 13/11/2014. Acórdão Eletrônico DJe 223. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25311019/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-727864-pr-stf/inteiro-teor-151223593>. Acesso em 21/09/2021, p. 25.

segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento".

Cabe uma ressalva, porém, na imputação de violação ao Princípio do Equilíbrio Financeiro e Atuarial presente no Voto do Desembargador. Este Princípio, disposto no §5º do art.195, determina que "Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total". A interpretação deste dispositivo constitucional pode ser estendida, por analogia, ao caso em tela? Quando se dá a redução do benefício? Mesmo que tenha havido ausência dos estudos financeiros coerentes que o justifiquem?

O voto do magistrado de Sergipe, embasado no Relatório da CIPREV [4], considera a situação superavitária das fontes de custeio da Seguridade Social. Mas o discurso e os dados oficiais publicizados anunciam a falência do sistema, atrelado ao déficit primário da dívida pública.

Casseb (2015), comentando sobre as ADI's 5.246 e 5.230, suportadas no argumento da Vedação ao Retrocesso Social em matéria de Direitos Sociais, frente às MP's 664 e 665, pondera seu posicionamento com base nas lições de Alexy e Dworkin, afirmando "que a norma constitucional deve ser contextualmente interpretada de acordo com suas possibilidades fáticas e jurídicas". Cita a lição de Friedrich Müller, para dizer que a interpretação das normas constitucionais deve considerar a realidade subjacente, mas, acrescenta, "desde que não se retroceda a um patamar inferior ao do 'nível mínimo' de proteção constitucionalmente requerido e não se ofenda o princípio da proibição da proteção insuficiente". Ele recomenda uma visão mais ampla do Princípio da Vedação ao Retrocesso, associado ao Princípio da Proporcionalidade, citando a lição de Gilmar Mendes (1994), que busca a adequação, a necessidade e a proporcionalidade (*stricto sensu*) em cada ato normativo. Em defesa de sua posição mediana, diz:

É necessário, isso sim, aprofundar o exame e desenvolver uma reflexão mais apurada de acordo com as situações específicas de cada caso concreto e dos benefícios em questão, a exemplo da aferição das pessoas diretamente atingidas, dos fins originalmente estabelecidos pelo legislador ao benefício, do efetivo atingimento das metas colimadas e assim por diante.

Por fim, Casseb relembra que, dada a crise econômica suportada por Portugal em 2010, o próprio J.J.G. Canotilho mudou de opinião quanto à rigidez e inflexibilidade

na aplicação do Princípio da Vedação ao Retrocesso, apoiando as medidas de redução e contenção de gastos públicos impostas aos patrícios.

Para alguns doutrinadores, o Princípio que veda o retrocesso em políticas sociais está previsto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José de Costa Rica), do qual o Brasil é signatário, comprometendo-se a “art. 26 [...] conseguir, progressivamente, a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, [...]”, ou seja, a plena efetividade dos direitos sociais.

Amaral (2020), ao defender a Reforma Previdenciária, ainda durante os debates da PEC 06/2019, acrescenta que na parte final do artigo 26 da Convenção Americana há uma ressalva de caráter econômico: -“na medida dos recursos disponíveis” -, e conclui.

Portanto, a redução do percentual da pensão por morte, caso aprovado pelo Congresso Nacional não violará o princípio da vedação ao retrocesso social, por se tratar de norma material e formalmente constitucional que estará hierarquicamente acima do Pacto de São José de Costa Rica, uma vez que o mesmo ainda não passou pelo procedimento legislativo próprio das Emendas Constitucionais.

3.3.2 Afronta ao Princípio da Proporcionalidade

A proporcionalidade e a razoabilidade das decisões políticas, que se materializam nos mandamentos legais, têm sido, constantemente, questionadas e auferidas nos Tribunais. Ao dispositivo legal exige-se sua admissibilidade formal e material, mas, também sua adequação e necessidade, ou proporcionalidade. O Ministro Gilmar Mendes (MENDES, 1994), citando a doutrina alemã como referência, ressalta a importância dessa dimensão ao controle de constitucionalidade, principalmente sobre leis de caráter restritivo ou supressor de direitos sociais.

O pressuposto da adequação (*Geeignetheit*) exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos. O requisito da necessidade ou da exigibilidade (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*) significa que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos. Assim, apenas o que é adequado pode ser necessário, mas o que é necessário não pode ser inadequado.

Ainda na lição do supremo ministro sobre a aplicação do Princípio da Proporcionalidade na jurisprudência do STF, “Um juízo definitivo sobre a

proporcionalidade ou a razoabilidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (proporcionalidade ou razoabilidade em sentido estrito)”.

Na busca por compreender a adequação das medidas restritivas impostas pela EC 103/2019, necessário buscar justificativas na exposição de motivos apresentadas na PEC 06/2019. Lá encontramos, reiteradamente, a preocupação com a sustentabilidade do sistema de Seguridade Social e com a redução do endividamento primário, combatendo a dívida pública pela redução do seu custo. O item 10 é explícito nesse sentido.

10. O ajuste, ora proposto, busca maior equidade, convergência entre os diferentes regimes previdenciários, maior separação entre previdência e assistência e a sustentabilidade da nova previdência, contribuindo para a redução do elevado comprometimento dos recursos públicos com despesas obrigatórias, o que acaba por prejudicar investimentos em saúde, educação, segurança e infraestrutura. [15, p.43]

Fica claro que a Reforma da Previdência foi feita com objetivos muito mais financeiristas do que, necessariamente, sociais. Há, obviamente, a necessidade de se corrigir a crise econômico-financeira do Brasil. Porém, mais adequado seria buscar o acréscimo de aportes, de divisas, o enriquecimento do país pelo seu desenvolvimento científico-industrial, em vez de seguir pelo caminho do empobrecimento da população. A dívida pública será paga pelo sacrifício de toda a sociedade, com prejuízo maior para idosos ou pessoas em situação de vulnerabilidade, retrocessos absurdos e com consequências ainda imprevisíveis. Mesmo o professor Amaral, defensor das reformas, concorda que há desproporcionalidade entre os objetivos declarados e os possíveis efeitos das medidas restritivas, cujas consequências serão, igualmente, suportadas pela sociedade. Assim ele pondera sobre a redução do benefício da pensão por morte:

Desta forma, é preocupante os efeitos sociais que podem advir com a nova regra de aposentadoria e seus reflexos na pensão alinhado à redução percentual da pensão. Esta soma reduzirá os custos da pensão por morte, porém, além do necessário, acarretando perda significativa do poder aquisitivo, aumentando a miséria no país, notadamente, entre os pensionistas e, conseqüentemente, aumentará os gastos públicos com saúde e assistência social para os pensionistas. (AMARAL, 2020)

A UNAFISCO – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – em abril de 2017, apresentou a Nota Técnica Nº04/2017¹⁹ a respeito das alterações na pensão por morte para os servidores públicos da União, propostas na PEC 287/2016, condenando seu conteúdo sob a alegação de que violam o Princípio da Proporcionalidade, nestes termos:

Está sendo proposta uma redução que ultrapassa 50% a ser aplicada para uma despesa que representa, no RGPS, 9,2% dos benefícios concedidos em 2015. Exige-se, portanto, uma restrição desproporcional que faz emergir a certeza de que haveria meio menos gravoso, que seria mais adequado, no tocante à pensão por morte. Há, nesse aspecto, nítido excesso na restrição de direito individual que macula de inconstitucionalidade, por ofensa ao princípio da proporcionalidade, as propostas da PEC 287/2016 sobre a pensão por morte.

Alcançar a proporcionalidade na elaboração das leis pode ser bem difícil no processo legislativo bicameral, onde interesses diversos e conflitantes estão em constante disputa. Muito mais fácil é perceber a (des)proporcionalidade da regra posta, considerando suas implicações e consequências fáticas. Mas, verificado o excesso, a desproporção entre meios e fins, ou a alteração inadequada aos objetivos e fundamentos da norma geral, é dever do Estado rever seu conteúdo em prol da coerência e da estabilidade de todo sistema normativo. Na ausência de razoabilidade da Lei, principalmente de caráter restritivo de direitos sociais, nos resta a esperança do controle de sua constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal.

3.3.3 Afronta ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana

Estampada no artigo 1º de nossa Constituição, está a relação de princípios que fundamentam o Estado democrático de direito: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. No mesmo sentido temos o art. 170 estabelecendo que: “a ordem econômica e/ou

¹⁹ UNAFISCO NACIONAL – Diretoria de Defesa Profissional e Assuntos Técnicos Gestão 2016-2019 Nota Técnica Unafisco Nº 04/2017 A drástica redução da pensão por morte na PEC 287/2016. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da proporcionalidade. Disponível em: https://unafisconacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/nota_tecnica_unafisco_n14_2019_v42.pdf. Acesso em: 27/08/21.

social, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme a justiça social”.

Outro marco referencial do Princípio da Dignidade da Pessoa é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, em seu artigo 1º, que afirma: “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.” Reproduzo, também, seu artigo 25.

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

A dignidade da pessoa, portanto, está intimamente relacionada aos direitos políticos e sociais, classificados como direitos fundamentais de 1ª e de 2ª geração, tais como a liberdade, a autonomia da vontade, a isonomia e a segurança. Para Pedro Lenza,

uma das características do Estado Contemporâneo é a inclusão, no rol de direitos fundamentais, dos chamados Direitos Sociais, de proteção quanto às vicissitudes causadoras de uma perda, ou uma diminuição, da condição de subsistência, a partir da concepção de um Estado intervencionista, capaz de não só regular, mas também impor determinadas obrigações, com a finalidade de amparar as pessoas, tendo por objetivo garantir a todos uma vida com dignidade. (LENZA, 2011, p.985)

Trata-se, portanto, de um dever do Estado contemporâneo, a garantia da efetividade dos direitos sociais, de proteção e amparo nas situações de vulnerabilidade a que todos estamos sujeitos, seja em razão de doença, idade ou incapacidade de subsistência. É função do Estado garantir a prestação das condições mínimas de proteção da dignidade humana.

Fredes e Mello (2018) trazem um conceito atualizado de dignidade humana, apresentado por Sarlet, de que

a dignidade é inerente a todo ser humano, uma vez que é uma qualidade intrínseca, competindo ao Estado e à comunidade o acatamento de um complexo de direitos e deveres que impeçam qualquer ato prejudicial ou desumano para seus integrantes e que, ao mesmo tempo, garantam condições mínimas para uma existência saudável.

Tarefa hercúlea seria tentar definir os quesitos essenciais de uma vida digna, pois são conceitos pessoais, que variam de cultura ou de época. Pode-se, apenas, enumerar o núcleo mínimo que reúne a educação, a saúde, a moradia, o trabalho e a alimentação, como a compreensão do “mínimo existencial”. Aliás, esse tem sido o argumento mais

utilizado na jurisprudência, para minimizar os abusos e omissões do Estado, e, também, nas críticas à EC 103/2019.

Os críticos da Reforma da Previdência²⁰ alegam que a redução dos valores dos benefícios, cumulado com o aumento dos critérios de tempo de contribuição e idade mínima para aposentadoria, frustram a expectativa de um direito e reduzem o poder econômico do segurado. Sendo benefícios de natureza alimentar, por substituírem os proventos do segurado, sua redução afetaria diretamente a renda familiar e sua subsistência. Por outro lado, a crítica demonstra a crueldade de se estabelecer a idade mínima para a aposentadoria aos 65 anos. Fredes e Mello (2018) consultaram dados da OMS de 2015 que revelam a expectativa de vida com saúde (*Healthy life expectancy*) dos brasileiros em torno dos 65,5 anos. Ou seja, a aposentadoria do brasileiro ocorrerá majoritariamente por incapacidade permanente.

Os defensores da reforma afirmam “que a pensão por morte foi concebida para suprir a família do segurado diante de sua morte e não para aumentar a renda per capita familiar”. “Desta forma, o falecimento do segurado, a redução do tamanho das famílias e o ingresso das mulheres no mercado de trabalho implica dizer que os gastos da família reduziram, não existindo mais os mesmos fundamentos para se manter o percentual de reposição da pensão em 100%.” (AMARAL, 2020)

No que se refere a expectativa de aposentadoria após os 65 anos, a justificativa apresentada na exposição de motivos da EC 06/2019 afirma que

26. *Transição demográfica.* O Brasil está passando por uma rápida transição demográfica e por grandes transformações no mercado de trabalho. As pessoas estão vivendo cada vez mais: a expectativa de vida ao nascer passou de 45 anos em 1940, para 76 anos hoje. De acordo com o IBGE, chegará a 80 anos em 2042. No entanto a idade de aposentadoria do brasileiro continua a mesma desde a era Vargas, em 1940. [15, p. 46]

Os argumentos que tentam justificar a redução dos valores reais do benefício da pensão por morte, ignoram os princípios fundamentais que sustentam o Pacto Social e configuram o Estado de Bem-Estar Social, lindamente delineados na Constituição Federal de 1988. Utilizam argumentos financeiros e quantitativos que reduzem, não só o valor da pensão, mas o valor do “mínimo existencial” necessário à preservação de uma vida digna.

²⁰ Casseb, 2015; Fredes e Mello, 2018; Castro e Lazzari, 2020, p.162.

3.4 Afronta aos Princípios Constitucionais da Seguridade Social

3.4.1 Afronta ao Princípio da Universalidade da Cobertura e do Atendimento

Antes da Lei nº 9.528/1997, o menor sob guarda era reconhecido como dependente para fins de cobertura dos benefícios do INSS, conforme a antiga redação do artigo 16, §2º, da lei 8213/91, bastando haver sido incluído pelo segurado, por simples declaração. A MP nº 1523/96, convertida na Lei 9.528/1997, retirou o menor abrangido por guarda judicial da relação de dependentes, exigindo comprovação da dependência econômica para a inclusão do enteado e do menor tutelado. A mesma alteração foi trazida ao RPPS, dos Servidores Públicos, pela MP 664/2014, convertida na Lei 13.135/2015, alterando o art. 217 da Lei 8.112/90. O §6º do artigo 23 da EC 13/2019 manteve a exclusão do menor sob guarda do rol de beneficiários da pensão por morte, assim como manteve a necessidade de comprovação de dependência econômica. A tabela 7 apresenta a sequência de alterações legais sobre a presunção de dependência aos equiparados a filhos, como dependentes habilitados à concessão da pensão por morte.

Tabela 7: Evolução da Legislação sobre a presunção de dependência dos equiparados a filhos para concessão da pensão por morte.

| | |
|----------------------------------|--|
| Lei 8213/91 Art. 16 | § 2º Equiparam-se a filho, nas condições do inciso I, mediante declaração do segurado: o enteado; o menor que, por determinação judicial, esteja sob a sua guarda; e o menor que esteja sob sua tutela e não possua condições suficientes para o próprio sustento e educação. [17] |
| Lei 9.528/1997 (MP 1523/96) | § 2º. O enteado e o menor tutelado equiparam-se a filho mediante declaração do segurado e desde que comprovada a dependência econômica na forma estabelecida no Regulamento. (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 1997) |
| Lei 13.135/2015 (MP 664/2014) | § 5º. O enteado e o menor tutelado equiparam-se a filho mediante declaração do segurado e desde que comprovada a dependência econômica na forma estabelecida no Regulamento. |
| EC 103/2019 Art.23 | § 6º. Equiparam-se a filho, para fins de recebimento da pensão por morte, exclusivamente o enteado e o menor tutelado, desde que comprovada a dependência econômica. |

Fonte: Criada pela autora com base nas Leis 8.213/91, 9.528/97, 13.135/2015 e na EC 103/2019.

O tema foi intensamente debatido nos tribunais e pela jurisprudência, resultando nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4.878 e 5.083, em 2014, ajuizadas, respectivamente, pela Procuradoria-Geral da República (PGR) e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Os argumentos principais citavam a ofensa ao artigo 227 da CRFB/88 que atribui à família, em comunhão com a sociedade e o Estado, o dever de proteção à criança e ao adolescente.

CRFB/88 - Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

Para o Conselho Federal da OAB, a lista de Princípios constitucionais violados pela regra em análise incluiu o Princípio da dignidade da pessoa humana (art. 3º, III) e o Princípio da segurança jurídica (art. 5º, caput). Também citaram a ofensa ao §3º do artigo 33 do ECA (Lei 8.069/90) que, como lei especial, prevalece sobre lei geral.

ECA – art. 33 - A guarda obriga a prestação de assistência material, moral e educacional à criança ou adolescente, conferindo a seu detentor o direito de opor-se a terceiros, inclusive aos pais.

[...]

§ 3º. A guarda confere à criança ou adolescente a condição de dependente, para todos os fins e efeitos de direito, inclusive previdenciários. (Grifo meu)

Mesmo antes da Corte Suprema deliberar em razão da inconstitucionalidade da alteração no rol de beneficiários da pensão por morte, o STJ se manifestou, no Tema 732 de repercussão geral²¹, com fundamento no artigo 33, §3º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, firmando a seguinte tese:

O menor sob guarda tem direito à concessão do benefício de pensão por morte do seu mantenedor, comprovada a sua dependência econômica, nos termos do artigo 33, §3º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, ainda que o óbito do instituidor da pensão seja posterior à vigência da Medida Provisória 1.523/96, reeditada e convertida na Lei 9.528/97. Funda-se essa conclusão na qualidade de lei especial do Estatuto da Criança e do Adolescente (8.069/90), frente à legislação previdenciária".

(REsp 1411258/RS, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 11/10/2017, DJe 21/02/2018).

²¹ STJ – Precedentes Qualificados. Tema Repetitivo 732. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=732&cod_tema_final=732. Acesso em: 30/09/2021.

Por fim, em junho deste ano de 2021, o STF julgou as ADIs 4.878 e 5.083, pela inconstitucionalidade da discriminação, acatando o voto do Relator, Ministro Edson Fachin, pela “interpretação conforme a Constituição Federal ao parágrafo 2º do artigo 16 da Lei 8.213/1991, para contemplar, em seu âmbito de proteção, o menor sob guarda.”²². Porém, manteve a exigência de comprovação da dependência econômica requerida no Regulamento, que, atualmente, não pode mais ser por testemunho. Exige-se que a prova documental apresentada tenha validade de 24 meses antes ao falecimento do segurado.

Guerra (2009, p.112) expõe a injustiça de se manter o benefício pecuniário a quem tem patrimônio (menor tutelado), retirando de quem não tem (menor sob guarda). Negar a equivalência entre o menor sob guarda e os filhos, negar sua dependência econômica ou exigir prova documental, é, no mínimo, desconhecer a realidade brasileira. A partir dos dados do Censo de 2010, o CNJ - Conselho Nacional de Justiça comprovou a situação de abandono parental de milhões de crianças e iniciou uma verdadeira campanha para regularizar a situação de ausência do registro do nome paterno, a campanha “Pai Presente e Certidões”²³.

Dados do Censo de 2010 apontam que cerca de 600 mil crianças de até 10 anos de idade não possuem registro de nascimento no País. Além disso, estima-se que mais de 5 milhões de estudantes não tenham o nome do pai no documento de identidade.

Essas crianças são filhas de mães solteiras que precisam trabalhar, cabendo aos avós, tios e madrinhas a função de guarda, educação e sustento dos menores, sem decisão judicial, “à brasileira”. Retirar-lhes a proteção previdenciária da pensão por morte, é ferir o Princípio da Universalidade da Cobertura e do Atendimento, que deveria dar proteção ao máximo de situações de risco social, amparando os segurados e seus dependentes. E fere, principalmente, o Princípio da Seletividade e Distributividade na Prestação dos Benefícios, por ignorar a condição do menor sob guarda como a que merece proteção prioritária, por sua maior vulnerabilidade ou necessidade.

²² STF – Notícias e Textos. Crianças e adolescentes sob guarda podem ser dependentes de segurados do INSS. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=467309&ori=1>

²³ CNJ – Conselho Nacional de Justiça. Cartilha Pai Presente e Certidões. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/destaques/arquivo/2015/04/b550153d316d6948b61dfbf7c07f13ea.pdf>. Acesso em 30/009/2021.

3.4.2 Afronta ao Princípio da Irredutibilidade do Valor dos Benefícios

O princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios da Seguridade Social está gravado, literalmente, na Constituição Federal, no art. 194, inciso IV, assim como na Legislação ordinária:

- Lei 8.212/1991, art. 1º - Lei Orgânica da Seguridade Social (institui Plano de Custeio).
- Lei 8.213/1991, art. 2º - Lei dos Planos de Benefícios da Previdência Social.
- Decreto 3.048/1999, art. 1º - Regulamento da Previdência Social.

A Constituição Federal também condiciona o limite do salário-mínimo aos valores dos benefícios da Previdência Social, e a manutenção de seu valor real, no artigo 201, §§ 2º a 4º.

§ 2º - Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário-mínimo. (Alterado pela EC 20/1998)

§ 3º - Todos os salários de contribuição considerados para o cálculo de benefício serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Alterado pela EC 20/1998)

§ 4º - Assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. (Alterado pela EC 20/1998) (Grifo meu)

Há na doutrina uma rigorosa discussão sobre os conceitos de valor real e valor nominal, e de como devem ser considerados pela legislação infraconstitucional, para o reajuste dos benefícios. Por exemplo, a Lei de Benefícios (nº 8.213/91), em seus arts. 2º, IV, e 41-A, prevê o reajuste anual dos benefícios mediante a aplicação do INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor.

Art. 2º A Previdência Social rege-se pelos seguintes princípios e objetivos:
[...]

IV – irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo;

Art. 41-A. O valor dos benefícios em manutenção será reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário-mínimo, *pro rata*, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Para os professores Castro e Lazzari (2020, p.175), o princípio apresentado no §4º do art. 201 da carta magna é específico da Previdência Social e deve ser compreendido como o Princípio da Preservação do valor real dos benefícios, para

assegurar a preservação de seu valor real, na forma do art. 41-A da Lei de Benefícios, dado que

Trata-se de preceito que suplanta a noção de irredutibilidade salarial (art. 7º, VI, da Constituição) e de vencimentos e subsídios (art. 37, X, da mesma Carta), pois nos dois casos não há previsão de manutenção do valor real dos ganhos de trabalhadores e servidores, mas apenas nominal, enquanto no princípio supraelencado a intenção é “proteger o valor dos benefícios de eventual deterioração, resguardando-o em seu poder de compra”.

Em maio de 2020, o STF se pronunciou no Tema 996 de repercussão geral, sob a tese: "Não encontra amparo no texto constitucional revisão de benefício previdenciário pelo valor nominal do salário-mínimo". Em seu voto, o Ministro Alexandre de Moraes reafirmou a posição consolidada da Suprema Corte, de que o Princípio da irredutibilidade dos benefícios da Seguridade Social deve ser entendido conforme o artigo 194 da CF/88, como a manutenção de seu valor nominal, cujos reajustes serão estipulados em Lei, não podendo ser indexado ao salário-mínimo, e concluiu

Portanto, na visão desta CORTE, o índice eleito pelo legislador infraconstitucional é apto a preservar o poder aquisitivo do benefício e, com isso, assegurar a irredutibilidade do seu valor, como preconizado no artigo 194, parágrafo único, inciso IV, da Lei Fundamental. Do mesmo modo, ambas as TURMAS do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentaram que cabe ao legislador ordinário definir os critérios para a preservação do valor real do benefício.²⁴

Para cada uma das normas há diferentes interpretações. Para a doutrina, deve-se considerar a manutenção do valor real dos benefícios, pela regra do no §4º do art. 201; para a jurisprudência, deve-se garantir revisão dos benefícios pelo INPC, vedada a redução do valor nominal, nos termos do art. 194. Mas o objetivo comum é impedir a diminuição do valor dos benefícios previdenciários, de caráter alimentar, contra os efeitos da inflação. A estipulação do piso previdenciário nos limites do salário-mínimo, imposto no § 2º do artigo 201, reforça o conceito de “mínimo existencial” defendido no inciso IV do artigo 7º da Constituição Federal.

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;

²⁴ MIGALHAS. STF: É inconstitucional revisão de benefício previdenciário pelo valor nominal do salário-mínimo. Informativo Migalhas nº 1.599. Publicado em 15/05/2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/326946/stf--e-inconstitucional-revisao-de-beneficio-previdenciario-pelo-valor-nominal-do-salario-minimo>. Acesso em: 30/09/21.

Percebe-se que o princípio ora em análise reflete outros princípios gerais que orientam o Estado Democrático de Bem-Estar Social, tais como o da dignidade da pessoa, o de vedação ao retrocesso, o da segurança jurídica e o do direito adquirido. No entanto, a redução dos benefícios previdenciários, incluída a pensão por morte, vem acontecendo de longa data, paulatinamente, por perdas inflacionárias, mesmo antes do corte drástico infligido pela EC 103/2019.

Para Amaral (2020), um defensor das medidas restritivas da EC 103,

[...] a redução do percentual não afrontará o princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios, previsto no artigo 194, IV, da CRFB/88, pois o mesmo se refere à impossibilidade de redução do valor de benefícios já instituídos ou a supressão de seu reajuste, não sendo este o caso em tela, tendo em vista que a proposta pretende diminuir o gasto com os benefícios que serão instituídos no futuro, resguardadas as regras de transição.

Esse posicionamento, portanto, desconsidera a redução do poder aquisitivo ocasionado pela redução da renda familiar que, como visto nos quadros da AESP (Tabela 3) e SPREV (Gráfico 1) já correspondem ao “mínimo existencial” e não podem ser transigidos.

4. PRÓS E CONTRAS À EC 103/2019

Desde a era FHC que ouvimos a grande mídia repetir o discurso oficial sobre a insustentabilidade do Sistema da Previdência Social e, principalmente, sobre os custos arcados pelo Estado, que impactam diretamente na dívida pública. Paremos, então, para conhecer esses argumentos, declarados na Exposição de Motivos que acompanha o projeto de emenda constitucional n.06/2019 [14], origem da EC 103/2019.

Basicamente, o primeiro argumento refere-se à sustentabilidade do atual sistema previdenciário.

1.[...] A adoção de tais medidas mostra-se imprescindível para garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro.

O segundo problema apontado acusa a rigidez das políticas públicas em relação ao orçamento e à concessão dos benefícios previdenciários, que “não atenderam aos princípios constitucionais de igualdade e distribuição de renda.”, causando um “nó fiscal” que limitam o crescimento econômico do país.

6. [...] E esse nó fiscal tem uma raiz: a despesa previdenciária. Enquanto nos recusamos a enfrentar o desafio previdenciário, a dívida pública subirá implacavelmente e asfixiará a economia. A dívida bruta em relação ao PIB subiu de 63% em 2014 para 74% em 2017. Sem reforma, Vossa Excelência terminará o mandato com essa relação próxima a 100%.

Portanto, a diminuição dos custos com a previdência seria capaz de reduzir o endividamento primário, combater a dívida pública, alavancar o crescimento econômico, diminuir as desigualdades, dar sustentabilidade ao sistema previdenciário e garantir os investimentos em saúde, educação, segurança e infraestrutura, como propõe o item 10.

10. O ajuste, ora proposto, busca maior equidade, convergência entre os diferentes regimes previdenciários, maior separação entre previdência e assistência e a sustentabilidade da nova previdência, contribuindo para a redução do elevado comprometimento dos recursos públicos com despesas obrigatórias, o que acaba por prejudicar investimentos em saúde, educação, segurança e infraestrutura.

O terceiro argumento trata das estimativas de envelhecimento da população, o que demandará mais recursos da Seguridade Social. Os estudos apresentados pelo IBGE são, realmente, alarmantes, quanto à transição demográfica. Destaco abaixo os mais relevantes, por item.

26. a expectativa de vida ao nascer chegará a 80 anos em 2042.
27. forte crescimento do total de idosos com 65 anos ou mais, de 19,2 milhões, em 2018, para 58,2 milhões em 2060. Para as pessoas com 80 anos ou mais, deve crescer de 4,1 para 19,1 milhões entre 2018 e 2060 (4,7 x). Neste mesmo período, a população de 90 anos passará de 0,7 para 5,1 milhões (7,3 x).
28. redução da população ativa, entre 15 e 64 anos, de 69,5% em 2017 para 59,8% até 2060.
34. maior expectativa de sobrevivência, o que implica elevadas durações médias de aposentadorias. No caso das mulheres, a duração é maior que o tempo de contribuição exigido (30 anos).
36. deterioração da relação entre contribuintes e beneficiários. Atualmente, a relação estimada é de dois contribuintes para cada beneficiário de aposentadoria e pensão por morte. As projeções apontam para uma relação de 1:1 por volta da década de 2040 e abaixo de 1 a partir da década de 2050.

Alarmantes, também, são as cifras apresentadas como despesas públicas com a previdência e o alcance desse déficit em relação ao PIB.

38. [...] Em 2017, a despesa pública com previdência chegou ao patamar de R\$ 890,7 bilhões, que representou 13,6% do PIB. Tal dado considera a despesa do RGPS, do RPPS da União, despesa com militares (reserva, reforma e pensão) e RPPS de Estados e Municípios. O *deficit* agregado chegou a R\$ 362,6 bilhões (5,5% do PIB). Se também for considerada a despesa com BPC/LOAS, a despesa atinge 14,4% do PIB (R\$ 944 bilhões).

A proposta apresentada na PEC 06/2019 inclui ações conjuntas, presentes e futuras, de ajuste fiscal, tais como:

- MP nº 871/2019: para o combate às fraudes e redução da judicialização; cobrança das dívidas tributárias previdenciárias;

- medidas que ainda serão apresentadas: um projeto de lei para aprimorar o processo de cobrança da dívida ativa e criação de um novo regime previdenciário capitalizado e equilibrado, destinado às próximas gerações.

Sobre a cobrança das dívidas previdenciárias é interessante rever os números apresentados nos itens 15 e 16.

A dívida ativa da União é cobrada de forma adequada pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, mas o processo de cobrança deve ser aperfeiçoado para garantir maior agilidade e eficiência na arrecadação. Em janeiro de 2017, o valor da dívida dos contribuintes com a previdência era de aproximadamente R\$ 432,9 bilhões, sendo que R\$ 52 bilhões já estavam em processo de pagamento pelos devedores (parcelamento e dação de bens em garantia). De acordo com estimativas da PGFN, do total restante de R\$ 380,9 bilhões, cerca de 58% são de baixa ou remota possibilidade de recuperação (empresas extintas ou falidas). Logo, apenas 42% do total, totalizando aproximadamente R\$ 160 bilhões, possuiria alta ou média chance de recuperação.

Da mesma forma que o combate às fraudes, a cobrança das dívidas é muito relevante, mas não constitui medida suficiente para trazer equilíbrio à previdência social. Em 2018, o déficit do RGPS foi de R\$ 195,2 bilhões. Assim, ainda que todo o estoque de dívida ativa previdenciária fosse quitado instantaneamente, com a antecipação dos parcelamentos e julgamento definitivo de todos os processos administrativos e judiciais tributários, o valor não seria suficiente sequer para garantir o equilíbrio no ano de 2019, além de aumentar ainda mais o crescimento do déficit nos anos seguintes pela ausência dessa receita parcelada.

O item 23 deixa bem claro a intenção de se implementar o regime de previdência privado, nos moldes dos planos levados na Argentina e no Chile.

23. Regime de Previdência Complementar — RPC. O RPC é um regime de participação voluntária, o qual possui segmento aberto (planos de previdência são oferecidos a todos indivíduos por parte de bancos e seguradoras) e fechado (representado pelos fundos de pensão, nos quais os planos de benefícios são fundamentalmente restritos aos empregados de empresa ofertante, órgão público ou membros de entidades de classe instituidoras).

Porém, o item 40 é o mais interessante da exposição de motivos, pois trata das causas para o crescimento descontrolado das despesas previdenciárias. Todas estão relacionadas a avanços em direitos sociais e melhorias nas condições de vida da população. O combate às causas elencadas neste item representa o fim do Estado de Bem-Estar Social.

40. Causas do crescimento acelerado das despesas previdenciárias. O aumento da despesa previdenciária possui diversas fontes tanto diretas como indiretas. Dentre as principais, destacam-se: (a) dinâmica demográfica de

envelhecimento populacional, o que causa aumento da sobrevivência em idades avançadas, acarretando maior duração de benefícios; (b) formalização do mercado de trabalho, o que leva ao crescimento da cobertura previdenciária no RGPS, e, por conseguinte, ao crescimento das concessões de benefícios; (c) aumento do salário mínimo em termos reais, efeito decorrente principalmente da política de valorização real observadas nos anos recentes, a qual possui impacto direto na despesa previdenciária, uma vez que o piso previdenciário é igual ao salário mínimo (recebido por cerca de 2/3 dos beneficiários do INSS); (d) crescimento dos salários em termos reais, o que faz com que os valores de concessão de benefícios sejam maiores do que os dos benefícios cessados ao longo do tempo; (e) políticas antigas de reposição de pessoal e crescimento real das remunerações dos servidores públicos, o que afeta o desempenho fiscal dos RPPS de União, Estados, Distrito Federal e Municípios, (f) parâmetros do sistema previdenciário bastante benevolentes quando comparados aos verificados internacionalmente, em relação às regras de elegibilidade, cálculo e reajuste dos benefícios como, por exemplo, a possibilidade de concessão de aposentadorias em idades precoces, a qual eleva o período médio de gozo dos benefícios e, no caso dos servidores que ingressaram no serviço público até 2003, a aposentadoria com base no último salário, ao invés da média das contribuições ao longo da vida laboral.

Para Fernando Silva (2017, p.6), advogado associado do CNASP – Coletivo Nacional de Advogados de Servidores Públicos, criticando a PEC 287/2016, os argumentos que o Governo apresenta são “ardilosos”, pois não há preocupação com a sustentabilidade do sistema nem com a garantia de pagamento futuro de aposentadorias e pensões, mas

o que pretende ele com a reforma da previdência é reduzir indiscriminadamente as despesas do setor Seguridade, para com isso aumentar a parcela do orçamento a ser reservada ao pagamento dos juros e amortização da dívida pública, com o que também viabiliza o crescimento do endividamento nacional sem riscos de “calote”, medida tida como indispensável pelo FMI e pelo Banco Mundial para o reingresso do capital financeiro internacional no Brasil, considerado necessário à retomada do desenvolvimento nacional.

Os argumentos pró-reforma previdenciária de 2016 e de 2019 são os mesmos, por isso é interessante considerar as críticas de Fernando Silva. Para este advogado da área previdenciária, o movimento reformista surge dos setores mais liberais da economia, que pretendem a privatização dos serviços e a redução da atuação do Estado. São as velhas fórmulas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial que

visam a privatização desenfreada de serviços públicos em países ricos ou pobres, e a maior abertura possível dos mercados internos dos países periféricos do capitalismo aos investimentos e à exploração pelos países ricos (que buscam sobretudo a exploração das riquezas minerais ainda presentes nos países pobres), modificando e prejudicando a forma de vida e produção dos primeiros e submetendo-os cada vez mais ao sistema financeiro mundial, mediante o conhecido e famigerado “esquema da dívida”. (p.5)

Em maio de 2016, a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência Social, (re)criada pelo Senador Paulo Paim (PT-RS) e pelo Deputado Federal Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), publicou o Relatório “Desmistificando o Deficit da Previdência”²⁵, em que afirmam, com base em pesquisas e publicações da ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário, que

Apesar de integrar um orçamento constantemente superavitário, o discurso daqueles que buscam desconstruir as justas conquistas dos trabalhadores brasileiros é o de que a Previdência Social é altamente deficitária, criando o mito do deficit, terrorismo social que assusta a população e põe em xeque a capacidade de governança e administração do Estado.

Neste relatório, os auditores da ANFIP denunciam que a falácia da informação oficial reside nas omissões e distorções sobre o orçamento do Sistema Previdenciário, quais sejam:

- 1) omitem que as receitas da Seguridade Social possuem outras fontes de financiamento, como os recursos arrecadados com a COFINS e a CSLL.
- 2) desconsideram as receitas da seguridade social e omitem as renúncias, isenções e desonerações fiscais, valores indevidamente extraídos do caixa da Seguridade Social para ser utilizado em outras atividades do governo. Somente no ano de 2015, as perdas com as renúncias fiscais somaram mais de R\$ 64 bilhões e, em 2016, R\$ 56 Bilhões.
- 3) desconsideram a ineficácia da cobrança da dívida ativa da União que, em 2015, recuperou apenas 0,32% do montante devido.
- 4) omitem os valores desviados pelo mecanismo da Desvinculação das Receitas da União - D.R.U. para outros fins de interesse do Estado. De 2010 a 2014 foram retirados R\$230,5 bilhões da Seguridade Social, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional-STN.
- 5) omitem o superavit de mais de R\$ 53 bilhões em 2014, somando-se todas as receitas e despesas do Sistema de Seguridade Social (formado pela Saúde, Assistência e Previdência Social).

²⁵ Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência Social. Desmistificando o Deficit da Previdência. ANFIP – Publicações. Publicado em: junho/2016. Disponível em: https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2019/01/20161011101325_Desmistificando-o-Deficit-da-Previdencia_01-06-2016_2016set-FOLDER-FRENTE-PARLAMENTAR.pdf.

O Relatório da CPIPREV [4, p.8] acusa o Governo de negligência e conivência para com devedores e sonegadores das receitas previdenciárias, advertindo que

Os casos emblemáticos de sonegação e apropriação indébita que recorrentemente são negligenciados por ausência de fiscalização e meios eficientes para sua efetivação são estarrecedores e representam um sumidouro de recursos de quase impossível recuperação em face da legislação vigente.

A UNAFISCO, em sua Nota Técnica 04/2017 [17, p.10] também faz acusações ao Governo, de retenção indevida de recursos do orçamento previdenciário, quando veda ou limita a acumulação de mais de um benefício da Seguridade Social.

Teremos, assim, um locupletamento indevido por parte do Estado, com relação aos benefícios previdenciários, pois apesar de ter direito a receber ambos os benefícios, o indivíduo ficará obrigado a abrir mão de um deles, restringindo ainda mais sua renda familiar.

Britto e Britto (2016, p.88 e 89) se referem a essas manipulações de números e informações como “O fato alternativo do déficit previdenciário”, citando a máxima do alemão, Joseph Goebbels, conhecido marqueteiro do nazismo: “uma mentira repetida mil vezes torna-se verdade”. Na análise sobre as inverdades sobre a falência econômica da Seguridade Social, os advogados ressaltam o rombo causado pela DRU, e explicam

Para entender o quanto a DRU mutila o orçamento da seguridade social, basta visitar a página do Senado Federal e ler a explicação oficial do Governo de que a DRU permite ao Governo desviar 20% (vinte por cento) de todos os tributos federais vinculados a fundo ou despesas. Em seguida, revela que 90% da DRU é composta das contribuições sociais. Não fosse grave o bastante, a Emenda Constitucional nº 93/2016, em setembro de 2016, ampliou o percentual para 30%, engordando ainda mais a DRU.

Outro argumento oficial combatido pelos advogados Britto e Britto é o da insustentabilidade do Sistema devido ao crescimento do número de beneficiários pela base de contribuintes. Para eles, causa e efeito são, propositalmente, invertidos.

[...] a deformação da receita da seguridade vem como efeito colateral da política de flexibilização dos direitos trabalhistas. A supressão de direitos e enfraquecimento da relação de emprego para tornar mais “fluida” a relação de trabalho para adequar o país aos “novos tempos” de um mundo globalizado e moderno esfaca outro grande pilar do custeio: a contribuição.

Este trabalho não tem a pretensão de discutir a fundo os aspectos econômicos da questão, mas é imprescindível sopesar com outros dados relevantes, em especial a flexibilização de direitos, para compreender o momento político em que ocorreu a Reforma da Previdência de 2019.

CONCLUSÕES

Acompanhando o histórico da evolução do Direito Previdenciário no Brasil, desde as Caixas de Pensões e Montepios até o atual RGPS, fica claro que há um interesse maior na capitalização dos recursos financeiros que na garantia da segurança previdenciária.

O Sistema previdenciário nasce sob o modelo da capitalização, sob a administração privada e destinado às categorias profissionais privilegiadas. Aliás, no Brasil, pertencer a uma categoria profissional já é um enorme privilégio.

Tais fundos de pensão cresceram nos anos 1930, na denominada era dos IAP's, e despertam o interesse dos operadores financeiros. Sob a administração das categorias profissionais, os fundos de pensão foram investidos na melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários, sendo utilizados na construção de casas populares, em empréstimos a juros abaixo dos praticados pelos bancos, além, é claro, dos benefícios das pensões.

É nesse momento que o Estado, sob o viés populista de Getúlio Vargas e por influência dos modelos europeus de seguridade social, passa a integrar e supervisionar os fundos de pensão. A interferência do Estado cresce mais ainda até os anos 1960, quando detém a gestão administrativa e financeira de todo o sistema previdenciário.

A constituição de 1988 adotou um modelo de Seguridade Social amplo, garantidor de direitos sociais de amplo espectro, elogiado em todo mundo e totalmente administrado pelo Estado. O texto constitucional assegura os direitos previdenciários através de normas e princípios, gerais e específicos, que foram discutidos neste trabalho. Porém, a efetivação desses direitos exige a ação concreta do Estado, o que demanda estruturas e recursos financeiros.

A gestão financeira estatal do sistema previdenciário se dá pelo modelo de repartição, ou seja, os recursos recolhidos pelas contribuições dos trabalhadores são empregados no custeio dos benefícios de aposentados e pensionistas. O governo também utiliza parte desses recursos em investimentos em infraestrutura. Nesse regime de repartição não há acúmulo de recursos como ocorre no regime de capitalização. Além

disso, o regime de filiação e contribuição obrigatória dificulta o crescimento do regime complementar, de capitalização, oferecido pelas instituições financeiras privadas.

Num movimento de retrocesso às origens, esse modelo de administração pública das contribuições e dos benefícios vem sofrendo alterações desde o governo FHC, com a redução dos valores das aposentadorias e pensões dos Regimes Estatais enquanto se dá o oferecimento de Regime de Previdência Complementar - RPC, gerido por bancos e financeiras. Duas outras tendências marcantes verificadas foram o aumento da idade mínima para a aposentadoria e a implementação de regras do RGPS aos regimes próprios, de militares e servidores públicos.

Não cabe aqui uma crítica ao tipo de regime previdenciário, se por repartição ou por capitalização, mas ao nível de segurança oferecido pelas instituições privadas, seja na consecução de suas promessas a longo prazo, seja na rentabilidade dos investimentos, seja no risco real de falência.

O nicho de previdência privada desperta enorme interesse dos bancos e seguradoras por sua característica de ser um investimento de longo prazo, onde só ocorrem depósitos, programados e previsíveis, possivelmente de adesão compulsória, e cuja rentabilidade é definida pelos próprios operadores do mercado.

Em tempos de crise econômica, a escassez de recursos do Estado serve de mote para a adoção de políticas restritivas, o que é visto por uns como retrocesso social e por outros como ajuste necessário. Argumentos não faltaram para que fossem implementadas as alterações da EC 103/2019.

A reforma da previdência, junto com outras Emendas Constitucionais anteriores, reduziram direitos previdenciários há muito consolidados e trouxeram maior precarização dos serviços da seguridade social que deveriam ser prestados pelo Estado, com recursos captados de toda sociedade. A má gestão estatal das receitas previdenciárias, o desvio dos recursos permitidos pela DRU, a inadimplência, a sonegação e as renúncias de receitas, o crescimento das demandas sociais nas áreas de saúde e assistências social, somada à pressão das instituições financeiras privadas levou à aprovação de um conjunto de medidas que afrontam diversos Princípios Constitucionais que ultrapassam o limite do aceitável.

A pensão por morte foi o benefício escolhido nesta pesquisa por ter sido severamente atingido pelas reformas da EC 103/2019. Também por sua representatividade na sociedade, tanto por sua origem remota quanto por ser um benefício percebido em todos os estratos sociais, e por seu significado e importância social. A abordagem deste trabalho, através do benefício da Pensão por Morte, permitiu demonstrar como as novas regras desrespeitam os Princípios Constitucionais que fundamentam o Estado Democrático de Direito no que tange aos Direitos Sociais, Direitos Fundamentais de 2ª geração. Permitiu, também, demonstrar a facilidade de se desvirtuar os objetivos e diretrizes constitucionais pelo processo de Emenda Constitucional, e a fragilidade do texto Constitucional quando em confronto com interesses econômicos.

Vale lembrar, sucintamente, as alterações que atingiram o benefício da Pensão por Morte: redução do valor da renda familiar em torno de 50%; redução do rol de beneficiários; redução do tempo de duração da pensão pelo critério etário do beneficiário e impossibilidade de cumulação de benefícios. As consequências advindas serão percebidas a curto e longo prazo, contudo, não é difícil compreender que tais medidas trarão empobrecimento e adoecimento da população trabalhadora, o que trará mais despesas Estatais e não beneficiará o Regime de Previdência Complementar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Rafael Fonseca de Souza. A REDUÇÃO PERCENTUAL DA PENSÃO POR MORTE NO ÂMBITO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA. Empório do Direito. Publicado em 07/04/2020. Acesso em: 19/09/2021. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/a-reducao-percentual-da-pensao-por-morte-no-ambito-da-reforma-da-previdencia>. Acesso em: 27/08/21.

BRITTO, Diego; BRITTO, Cezar. O FATO ALTERNATIVO DO DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO. In: O GOLPE DE 2016 E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NARRATIVAS DE RESISTÊNCIA. Org.: Fernanda Giorgi; Leandro Madureira; Thiago Agostinho; Antonio Fernando Megale Lopes. Ed. Canal6, 1ª ed, Bauru, SP, 2017. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20181026050427/O_golpe_2016_reforma_previdencia.pdf. Acesso em: 05/10/2021.

CANOTILHO, J. J. Gomes. DIREITO CONSTITUCIONAL E TEORIA DA CONSTITUIÇÃO. 5ª ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 336. Citado por: GARCIA, Carla Rosane Pesegoginski. PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO: “efeito cliquet”. Revista Jurídico Certo. Publicado em: 06/05/2014. Disponível em: <https://juridicocerto.com/p/carlaadvogada/artigos/principio-da-vedacao-do-retrocesso-efeito-cliquet-436>. Acesso em: 17/08/2021.

CASSAB, Marcelo Continentino. PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL ESTÁ NA PAUTA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Observatório Constitucional. Publicado em: 11/04/2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-abr-11/observatorio-constitucional-proibicao-retrocesso-social-pauta-stf>. Acesso em: 17/08/2021.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. MANUAL DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FELIX, Jorge. DESAFIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA UM PAÍS QUE ENVELHECE E O RISCO DA APOSENTADORIA COMO PRÊMIO. In: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UM PAÍS QUE ENVELHECE – Cap. 6. Org.: Marília Viana Berzins; Maria Claudia Borges. São Paulo, Ed Martinari, 2012, p. 135-154. Disponível em: https://www.academia.edu/11889319/Desafios_da_previd%C3%Aancia_social_para_um_pa%C3%ADs_que_envelhece_e_o_risco_da_aposentadoria_como_pr%C3%AAmio. Acesso em 23/08/21.

FERREIRA, Dirce Nazaré de Andrade. NEOCONSTITUCIONALISMO E A INTERPRETAÇÃO EM ROBERT ALEXY: análise da colisão das normas de direitos fundamentais. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, n. 45, 2014. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/103523/2014_ferreira_dirce_neoconst_interpretacao.pdf?sequence=4#:~:text=Robert%20Alexy%20discute%20a%20tipologia,dois%20standards%20devem%20ser%20solvidos. Acesso em: 07/09/2021.

FLEURY, S.; ALVES, R. REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL EM TRÊS MOMENTOS. Revista de Administração Pública, v. 38, n. 6, p. 979-1022, 2004. Disponível em:

http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/pp/peep/artigos/reforma_previdenciaria_brasil.pdf. Acesso em: 29/09/2021.

FREDES, Andrei Ferreira; de MELLO, Gabriel Debastiani. ANÁLISE SOBRE A PEC 287/16: O PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA DIGNIDADE HUMANA EM FACE DAS ALTERAÇÕES NAS REGRAS DE CONCESSÃO DA APOSENTADORIA POR IDADE AVANÇADA DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Revista Brasileira de Previdência, v. 9, n. 2 (2018). Disponível em: http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/previdencia/article/view/4479/pdf_1. Acesso em 26/09/2021.

GARCIA, Carla Rosane Pesegoginski. PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO: “efeito cliquet”. Jurídico Certo. Publicado em: 06/05/2014. Disponível em: <https://juridicocerto.com/p/carlaadvogada/artigos/principio-da-vedacao-do-retrocesso-efeito-cliquet-436>. Acesso em: 17/08/2021.

GOTTARDO, Ariane Elisa. VEDAÇÃO DE RECEBIMENTO CONJUNTO DE PENSÃO POR MORTE E APOSENTADORIA: uma afronta principiológica. In: O GOLPE DE 2016 E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NARRATIVAS DE RESISTÊNCIA. Org.: Fernanda Giorgi; Leandro Madureira; Thiago Agostinho; Antonio Fernando Megale Lopes. Ed. Canal6, 1ª ed, Bauru, SP, 2017. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20181026050427/O_golpe_2016_reforma_previdencia.pdf. Acesso em: 05/10/2021.

GUEDES, Néviton. A IMPORTÂNCIA DE DWORKIN PARA A TEORIA DOS PRINCÍPIOS. Revista Consultor Jurídico. Publicado em 05/11/2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-nov-05/constituicao-poder-ronald-dworkin-teoria-principios#:~:text=Em%20cl%C3%A1ssica%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20Dworkin%20nos,jur%C3%ADdicas%20%C3%A9%20uma%20distin%C3%A7%C3%A3o%20l%C3%B3gica.&text=Assim%20ou%20a%20regra%20%C3%A9,pode%20exigir%20qualquer%20consequ%C3%Aancia%20jur%C3%ADdica>. Acesso em: 07/09/2021.

GUERRA, Carlos André de Castro. O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À PENSÃO POR MORTE: reflexões sobre cônjuge ou companheiro e dependentes. Dissertação de Mestrado – Direito - PUC-SP, 2009. p. 17-18. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp092373.pdf>. Acesso em 28/09/2021.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. Saraiva. 15ed. São Paulo, 2011.

MEIRELLES, Mário Antônio. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA SEGURIDADE SOCIAL – ASPECTOS HISTÓRICOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL. Elaborado em: 21/11/2009. Disponível em: <http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>. Acesso em: 23/08/2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. A PROPORCIONALIDADE NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Repertório IOB de Jurisprudência. 1ª quinzena dezembro 1994. Nº 23/94. P.475. Disponível em: <http://www.gilmarmendes.com.br/wp-content/uploads/>

2018/09/A-PROPORCIONALIDADE-NA-JURISPRUD%C3%8ANCIA-DO-SUPREMO-TRIBUNAL-FEDERAL.pdf . Acesso em 17/08/2021.

NUNES, Jaqueline Moura. PENSÃO POR MORTE: ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019. Revista Ciências Jurídicas e Sociais. V.10, n.2, 2020. Disponível em: <http://revistas.ung.br/index.php/cienciasjuridicasesociais/article/view/4467>. Acesso em 23/08/2021.

SIMÃO, Jamile Cruzes Moysés . PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL: ASPECTOS TEÓRICOS E APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 25 set 2021. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/54875/proibio-do-retrocesso-social-aspectos-tericos-e-aplicao-do-principio-pelo-supremo-tribunal-federal>. Acesso em: 25 set 2021.

SANTOS, Valter dos. TURMA RECURSAL DA JFSE DECLARA INCONSTITUCIONALIDADE DA EC N.º 103/2019 EM PENSÃO POR MORTE. Publicado em 18/05/2021. Disponível em: <https://www.professorvalterdossantos.com/2021/05/JFSE-DECLARA-INCONSTITUCIONALIDADE-DA-EC-103-2019-EM-PENSAO-POR-MORTE.html>. Acesso em 21/09/2021.

SILVA, Luís Fernando. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA E OS ATAQUES AOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL. Cartilha contra Reforma da Previdência. Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social – FENASPS. 2017. Disponível em: <http://frenteparlamentardaprevidencia.org/wp-content/uploads/2018/08/Cartilha-ContraReforma-da-Previdencia-1.pdf>. Acesso em: 08/10/2021.