



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

DANIELA PEREIRA DA SILVA

A pensão por morte após a Reforma da Previdência: limites constitucionais e os impactos
da EC n° 103/2019 à luz da ADI n° 7051

BRASÍLIA
2025

DANIELA PEREIRA DA SILVA

A pensão por morte após a Reforma da Previdência: limites constitucionais e os impactos
da EC n° 103/2019 à luz da ADI n° 7051

Trabalho apresentado à Universidade de Brasília -
UnB, Campus Darcy Ribeiro como requisito para a
obtenção do título de graduação em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Érica Fernandes Teixeira

Orientadora : Profa. Dra. Érica Fernandes Teixeira

BRASÍLIA
2025

Silva, Daniela Pereira da.

A pensão por morte após a Reforma da Previdência: limites constitucionais e impactos da EC nº 103/2019 à luz da ADI nº 7051, 2025

11 (total de folhas antes da introdução em nº romano), 79 f.(total de folhas trabalho): il. ; (caso tenha ilustrações) 29 cm.(tamanho do papel A4)

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Brasília, Campus Darcy Ribeiro, Brasília, 2025.

Orientadora: Profa. Dra. Érica Fernandes Teixeira

Notas (opcional)

1. Direito Previdenciário. 2. Reforma da Previdência. 3. Pensão por morte.
Título. II. Orientador (Teixeira, Érica Fernandes). III. Universidade de Brasília.

* CDD

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Integrado de Biblioteca SIBI/UNIVASF

Bibliotecário: XXXXXXXXX – CRB XXXXXX.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

FOLHA DE APROVAÇÃO

DANIELA PEREIRA DA SILVA

A pensão por morte após a Reforma da Previdência: limites constitucionais e os impactos
da EC n° 103/2019 à luz da ADI n° 7051

Trabalho apresentado à Universidade de Brasília -
UnB, Campus Darcy Ribeiro como requisito para a
obtenção do título de graduação em Direito.

Aprovado em: 08/07/2025

Banca Examinadora

(Profa. Dra. Érica Fernandes Teixeira - Universidade de Brasília).

(Prof. Nicolle Wagner da Silva Gonçalves - Universidade de Brasília).

(Prof. Nadine Tuane Henn - Universidade de Brasília).

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Braúlio e Eliane, pelo amor incondicional e pelo apoio constante em todas as etapas da minha vida.

Ao meu companheiro de vida e de luta, Luciano, por estar ao meu lado durante toda a graduação, com paciência (quase sempre) e com amor em todos os momentos.

À minha orientadora, Érica Fernandes Teixeira, por sua orientação generosa, por compartilhar seu conhecimento e por me guiar com firmeza e sensibilidade ao longo desta jornada.

À Universidade de Brasília, pelo acolhimento e pela oportunidade de formação acadêmica.

À Faculdade de Direito, pelos anos de aprendizado, desafios e crescimento intelectual.

E a todos que, de alguma forma, estiveram ao meu lado neste processo de construção de conhecimento e superação.

O meu sincero e profundo agradecimento.

“ A injustiça em qualquer lugar é uma ameaça à justiça por toda a parte”

Martin Luther King Jr

Lista de Abreviaturas e Siglas

- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADEPOL – Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
- AGU – Advocacia Geral da União
- BPC – Benefício de Prestação Continuada
- CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça
- CNS – Conselho Nacional de Saúde
- CONTAR – Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados Rurais
- CF/88 – Constituição Federal de 1988
- EC – Emenda Constitucional
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
- LBPS – Lei de Benefícios da Previdência Social
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
- LPI – Lei de Proteção ao Idoso
- MP – Medida Provisória
- PR – Presidência da República
- RPC – Regime de Previdência Complementar
- RGPS – Regime Geral de Previdência Social
- RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
- RPS – Regulamento da Previdência Social
- STF – Supremo Tribunal Federal
- STJ – Superior Tribunal de Justiça
- SUS – Sistema Único de Saúde
- TRF – Tribunal Regional Federal
- TRT – Tribunal Regional do Trabalho
- TST – Tribunal Superior do Trabalho

Resumo

A previdência social é um mecanismo essencial de proteção a todos os cidadãos, e em especial para aqueles em situações de vulnerabilidade, garantindo amparo na velhice, invalidez e morte. No Brasil, o Regime Geral de Previdência Social - RGPS é pautado por princípios constitucionais que asseguram direitos sociais e promovem a dignidade humana. No entanto, as alterações legislativas e a Reforma da Previdência, especialmente as introduzidas pela Emenda Constitucional - EC nº 103/2019, geraram debates sobre sua compatibilidade com esses preceitos protetivos.

Um dos pontos mais polêmicos da reforma é o novo cálculo da pensão por morte, que reduziu, de forma considerável, o valor do benefício pago aos dependentes dos segurados falecidos. A constitucionalidade dessa mudança foi questionada na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 7051, levada ao Supremo Tribunal Federal - STF, que analisou a validade das normas legais. A decisão do STF nessa matéria tem grande impacto para o sistema previdenciário e para as famílias que dependem desse benefício.

Diante desse cenário, este estudo busca examinar a constitucionalidade do novo cálculo da pensão por morte, com base na decisão do STF na ADI nº 7051. Serão abordados os fundamentos da ação direta de inconstitucionalidade e os efeitos previdenciários dessa reforma, sobretudo no que se refere à redução dos valores e à proteção social dos dependentes. A análise considerará princípios como dignidade humana, solidariedade e proteção à família, questionando se a reforma previdenciária está alinhada com esses fundamentos ou se representa um retrocesso nos direitos sociais.

Palavras Chaves : pensão por morte, previdência social, regime geral, ação direta de inconstitucionalidade, direito do trabalho e reforma da previdência

Summary

Social security is an essential mechanism for protecting all citizens, particularly those in situations of vulnerability, by ensuring support in cases of old age, disability, and death. In Brazil, the General Social Security Regime (Regime Geral de Previdência Social – RGPS) is guided by constitutional principles that safeguard social rights and promote human dignity. However, legislative changes and the Social Security Reform, especially those introduced by Constitutional Amendment (Emenda Constitucional – EC) n°. 103/2019, have sparked debates about their compatibility with these protective principles.

One of the most controversial aspects of the reform is the new calculation method for the survivor's pension, which significantly reduced the amount of the benefit paid to the dependents of deceased insured individuals. The constitutionality of this change was challenged in Direct Action of Unconstitutionality (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI) n°. 7051, brought before the Federal Supreme Court (Supremo Tribunal Federal – STF), which examined the validity of the legal provisions. The STF's ruling on this matter has a substantial impact on the social security system and on the families who rely on this benefit.

In light of this scenario, this study aims to examine the constitutionality of the new calculation method for the survivor's pension, based on the STF's decision in ADI No. 7051. It will address the legal foundations of the direct action of unconstitutionality and the social security effects of the reform, particularly regarding the reduction of benefit amounts and the social protection of dependents. The analysis will consider principles such as human dignity, solidarity, and the protection of the family, questioning whether the social security reform aligns with these principles or represents a setback in social rights.

Keywords: survivor pension, social security, general regime, direct action of unconstitutionality, labor law, social security reform

Índice

| | |
|--|----|
| Introdução | 11 |
| Metodologia aplicada | 11 |
| Capítulo I | 13 |
| A Constituição como guardiã da proteção social | 13 |
| Princípios constitucionais aplicados à previdência social | 19 |
| Caracterização da previdência social na Constituição | 31 |
| Capítulo II | 35 |
| Histórico da pensão por morte | 35 |
| A reforma da previdência e suas alterações em relação a pensão por morte | 49 |
| Capítulo III | 53 |
| A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7051: contexto e objeto da ação | 53 |
| O Relatório apresentado na ADI nº 7051 | 62 |
| O voto do Ministro Luís Roberto Barroso: fundamentos e argumentação jurídica | 63 |
| O voto divergente do Ministro Edson Fachin: perspectiva alternativa e princípios constitucionais invocados | 67 |
| Considerações finais | 71 |
| Bibliografia | 74 |

Introdução

A previdência social é um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, garantindo proteção aos cidadãos em situações de vulnerabilidade, como a velhice, a invalidez e a morte. No Brasil, o Regime Geral de Previdência Social - RGPS é regido por princípios constitucionais que visam assegurar direitos sociais e promover a dignidade humana. Contudo, as constantes reformas no sistema previdenciário, especialmente as introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, têm gerado intensos debates sobre a compatibilidade dessas mudanças com os preceitos constitucionais. Um dos pontos mais controversos é o novo cálculo da pensão por morte, que alterou significativamente o valor do benefício pago aos dependentes de segurados falecidos.

Nesse contexto, a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 7051 foi proposta para questionar a constitucionalidade do artigo 23 da EC nº 103/2019, que estabeleceu os novos critérios para o cálculo da pensão por morte. As ações diretas de inconstitucionalidade - ADI são instrumentos jurídicos previstos no artigo 102, I, a, da Constituição Federal de 1988 - CF/88, destinados a garantir a supremacia da Carta Magna, ao permitir que o Supremo Tribunal Federal - STF analise a conformidade de leis ou atos normativos com os princípios e normas constitucionais. A decisão do STF nessa ADI tem implicações profundas não apenas para o sistema previdenciário, mas também para milhões de famílias que dependem desse benefício para sua subsistência.

Este trabalho tem como objetivo analisar a constitucionalidade do novo cálculo da pensão por morte, com foco na decisão do STF na ADI nº 7051. Para tanto, será abordado o conceito e a finalidade das ações diretas de inconstitucionalidade, bem como os impactos previdenciários decorrentes da reforma, especialmente no que se refere à redução do valor dos benefícios e ao seu reflexo na proteção social dos dependentes. A análise buscará refletir sobre os princípios constitucionais da dignidade humana, da solidariedade e da proteção à família, questionando se a reforma previdenciária respeita esses fundamentos ou se, ao contrário, representa um retrocesso na garantia dos direitos sociais.

Metodologia aplicada

Para a presente monografia foi realizada uma pesquisa bibliográfica, baseada na consulta, análise e interpretação de materiais já publicados sobre o tema, assim, conforme destaca Santos¹, partimos de um conhecimento prévio, para verificar a como o assunto tem sido abordado pelos autores.

Dessa forma, a análise de uma ação direta de constitucionalidade - ADI configura-se como uma investigação de natureza qualitativa, uma vez que visa interpretar e compreender, por meio do exame crítico da decisão judicial proferida no processo, os impactos jurídicos e sociais decorrentes para todos os sujeitos abrangidos pelo regime normativo em questão.

Assim a pesquisa é um estudo de caso, pois, conforme preceitua Marconi² ao destacar que, no estudo de caso, não há aprioristicamente um esquema estrutural; assim, não se organiza um esquema de problemas, hipóteses e variáveis com antecipação. Ele reúne grande número de informações detalhadas, valendo-se de diferentes técnicas de pesquisa. Assim, nosso objetivo é apreender determinada situação e descrever a complexidade de um fato. Neste estudo vamos apresentar as implicações da alteração no cálculo da pensão por morte e as consequências jurídicas para os beneficiários dos segurados da previdência social.

O estudo em tela, apresentado pela ADI n° 7051, reúne informações detalhadas, valendo-se de diferentes técnicas de pesquisa. Seu objetivo é apreender determinada situação e descrever a complexidade de um fato³, neste caso, o da pensão por morte após a Reforma da Previdência, compreendendo os limites constitucionais e os impactos da EC n° 103/2019 à luz da ADI n° 7051

¹ Santos, João Almeida. 2011, p 83

² Marconi, Marina de Andrade, 2022, p 306

³ Marconi, Marina de Andrade, 2022, p 306

Capítulo I

A Constituição como guardiã da proteção social

Esta monografia propõe-se a analisar o papel desempenhado pela Constituição Federal de 1988 - CF/88 como marco civilizatório na consolidação da proteção aos direitos sociais no Brasil, com especial atenção ao campo da seguridade social. A investigação terá como foco os fundamentos constitucionais que estruturam o sistema de proteção social, notadamente os princípios da dignidade da pessoa humana, da justiça social e da solidariedade, entre outros, considerados pilares normativos essenciais para a efetivação dos direitos sociais previstos na ordem constitucional vigente.

Conforme destaca o professor Alencar⁴, a Constituição de 1988 foi a primeira, na história constitucional brasileira, a incorporar expressamente o termo “seguridade social”. Nesse contexto, os ditames previstos no artigo 194 delineiam a seguridade social como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, voltadas à garantia dos direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

A seguridade social, tal como concebida pela CF/88, tem por finalidade assegurar uma proteção universal, integrada e solidária, abrangendo os campos da saúde, da previdência e da assistência social. Nesse sentido, o professor Ibrahim⁵ enfatiza que a intenção do constituinte originário foi a de instituir uma rede de proteção social ampla e robusta, conferindo ao Estado o papel de garantidor dessa proteção, por meio de políticas públicas eficazes e inclusivas.

A análise da constitucionalidade das alterações legislativas introduzidas pela Reforma da Previdência, exige a retomada dos fundamentos constitucionais que asseguram a proteção dos direitos fundamentais garantidos aos indivíduos em nossa Constituição. Nesse cenário, torna-se essencial a compreensão dos princípios constitucionais em disputa, especialmente diante das mudanças promovidas pela referida emenda no que se refere à pensão por morte no âmbito do RGPS, temática que será objeto de exame ao longo deste trabalho.

⁴ Alencar, Hermes Arrais, 2024. ePUB, p. 1.

⁵ Ibrahim, Fábio Zambitte, 2015. p.26

Entre os princípios fundamentais aplicáveis à previdência social, destacam-se: a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), a solidariedade (art. 3º, I, CF), a universalidade da cobertura e do atendimento (art. 194, I, CF), a equidade na forma de participação no custeio (art. 194, V, CF), a irredutibilidade do valor dos benefícios (art. 194, parágrafo único, IV, CF e art. 201, § 4º, CF), entre outros que serão discutidos a seguir.

A proteção aos direitos fundamentais, inclusive frente ao poder reformador⁶, encontra respaldo na rigidez constitucional e na vedação ao retrocesso social. Como ensina Barroso⁷, ao destacar que o controle de constitucionalidade serve também para resguardar os direitos das minorias frente às decisões das maiorias legislativas eventuais. Do mesmo modo, Branco⁸ defende que as cláusulas pétreas protegem o núcleo essencial dos direitos fundamentais, impedindo a atuação desmedida do poder reformador, além de assegurar a imutabilidade de certos valores, e preservarem a identidade do projeto do constituinte originário, participam, elas próprias, como tais, também da essência inalterável desse projeto.

Não seria possível realizar a análise da constitucionalidade de uma alteração legislativa tão significativa, como foi a realizada pela reforma da previdência, que introduziu alterações significativas na concessão da pensão por morte, sem portanto revisitá-las bases constitucionais que fundamentam a proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos, nesse sentido espera-se compreender os princípios constitucionais em jogo, em face da alteração promovida pelas emendas constitucionais e seu poder reformador.

O medo em relação às constantes alterações legislativas, fez com que a nossa Constituição, garantisse ao Poder Judiciário a possibilidade de revisar atos, ao estabelecer que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, enfatizando que a proteção judicial efetiva abrange não só as ofensas diretas, mas também as ameaças (art. 5º, XXXV), essa garantia impede que o legislativo alterasse todos as bases protetivas garantidas pela nossa Constituição. Assim a

⁶ O Poder Reformador, também chamado de Poder Constituinte Derivado, é aquele conferido pela Constituição vigente para modificar o próprio texto constitucional dentro de regras previamente estabelecidas. Diferentemente do Poder Constituinte Originário, que é ilimitado e inaugural, o poder reformador é juridicamente limitado, por normas expressas e também por limites implícitos, conforme argumenta o Prof. Souza Sampaio. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. 2014, p 139

⁷ Barroso, Luís Roberto. 2022. ePUB p. 23

⁸ Branco, Paulo Gustavo Gonet. 2024. (Série IDP), p.86

possibilidade de apreciação judicial funciona como um freio ao poder reformador dos legisladores eventuais.

A Constituição é o mais alto estatuto jurídico de determinada comunidade, caracterizando-se por ser a lei fundamental de uma sociedade, conforme destaca Moraes⁹, ao afirmar que a ideia de controle de constitucionalidade está ligada à supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico e, também, à de rigidez constitucional e proteção dos direitos fundamentais.

A rigidez constitucional é um pressuposto de controle, que garante um procedimento mais difícil para alteração da Constituição, nesse sentido Barroso¹⁰ destaca que um dos fundamentos do controle de constitucionalidade é a proteção dos direitos fundamentais, inclusive e sobretudo os das minorias, em face de maioria parlamentares eventuais.

Ao discutir o tema, Branco¹¹ destaca que a cláusula pétrea não tem por meta preservar a redação de uma norma constitucional, assim ela preserva o significado mais profundo da norma, de evitar a ruptura com princípios e estruturas essenciais da Constituição, dessa forma não se preserva o texto e em si, mas a sua essência. Portanto alterações que modifiquem o texto, por si só, não significariam uma afronta aos direitos fundamentais dispostos no texto constitucional, devendo, antes de mais nada, observar se está mantido seu núcleo essencial.

A atuação do poder reformador encontra limites na preservação de determinados princípios e estruturas constitucionais, que não podem ser esvaziados por meio de emendas. Dentre esses limites, destaca-se a proteção ao direito adquirido, que exerce papel fundamental na concretização do princípio da segurança jurídica, expressamente previsto no caput do artigo 5º da Carta Magna. Nesse sentido, reforça-se a compreensão de que uma emenda constitucional não possui legitimidade para desconsiderar situações jurídicas consolidadas antes de sua promulgação, sob pena de violação à estabilidade normativa e à confiança legítima dos cidadãos no ordenamento jurídico (BRANCO, 2024, p. 97).

Cabe ressaltar que os direitos fundamentais assumem posição de definitivo realce na sociedade quando se inverte a tradicional relação entre Estado e indivíduo e se reconhece que o indivíduo tem, primeiro, direitos, e, depois, deveres perante o Estado, e

⁹ Branco, Paulo Gustavo Gonet. 2024. (Série IDP), p.8.

¹⁰ Barroso, Luís Roberto. 2022. ePUB p. 23

¹¹ Branco, Paulo Gustavo Gonet. 2024. (Série IDP), p. 87

que os direitos que o Estado tem em relação ao indivíduo se ordenam ao objetivo de melhor cuidar das necessidades dos cidadãos. (Branco¹², 2024, p. 100).

Nesse sentido tem ganhado destaque a chamada proibição de retrocesso aos direitos sociais, que tem conquistado destaque nas Cortes Constitucionais, em especial em momentos de crise e durante a realização de políticas de austeridade.

A proibição do retrocesso social configura-se como um princípio implícito de proteção aos direitos fundamentais, especialmente os de natureza social. Seu objetivo é assegurar que os direitos já conquistados e implementados não sejam suprimidos ou restringidos de forma que comprometa seu núcleo essencial, mesmo diante de alterações legislativas. Nesse sentido, Branco¹³ ressalta que esse princípio impede a extinção ou a limitação desproporcional de direitos sociais consolidados, funcionando como barreira contra retrocessos normativos que comprometam a efetividade e a continuidade das conquistas sociais.

Nas palavras de Canotilho¹⁴,

“o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial”

E é justamente este ponto que queremos analisar ao longo deste trabalho, até que ponto as alterações realizadas pela Reforma da Previdência em relação à pensão por morte, representaram um retrocesso na fruição de um direito fundamental garantido aos dependentes dos segurados da previdência social.

Os direitos e garantias fundamentais estão em constante disputas, se por um lado acreditamos que as alterações limitam o acesso ao direito, por outro as interpretações constitucionais têm ido no sentido de entender que mudanças não eliminam o acesso ao direito.

Assim, adotamos o entendimento do professor Ibrahim¹⁵ ao destacar que os direitos sociais, incluindo a seguridade social, tiveram alguma demora na sua admissão

¹² Branco, Paulo Gustavo Gonet. 2024. (Série IDP), p. 100.

¹³ Branco, Paulo Gustavo Gonet. 2024. (Série IDP), p.114

¹⁴ Canotilho, Direito constitucional, cit., p. 321.

¹⁵ Ibrahim, Fábio Zambitte, 2015. p.78

em âmbito internacional, pois durante algum tempo prevaleceu a concepção restrita dos direitos humanos, limitados às garantias relativas à liberdade formal, incluindo direitos civis e políticos. A situação começa a mudar com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, a qual passa a prever alguns direitos sociais, incluindo a previdência social (art. 22), ainda que de modo genérico.

Esse marco confere à seguridade social um status internacional e universal de proteção, atribuindo-lhe um caráter que precisa ser observado, ultrapassando as fronteiras nacionais. A partir dele, impõe-se aos Estados o dever de observar e assegurar essa garantia, ainda que, em um primeiro momento, de forma progressiva e limitada, conforme suas capacidades institucionais e econômicas, seriam obrigações positivas do Poder Público, demandando então recursos para sua execução. (Ibrahim, 2015, p. 79).

Não adotaremos neste trabalho a divisão dos direitos fundamentais em gerações ou categorias, pois entendemos que os direitos humanos são indivisíveis, tendo assim amparo nas palavras de Cançado Trindade¹⁶:

Entre as distintas "categorias" de direitos individuais, sociais e coletivos - só pode haver complementaridade e não antinomia, o que revela a artificialidade da noção simplista da chamada "terceira geração" de direitos humanos: os chamados direitos de solidariedade; historicamente mais recentes, em nosso entender, interagem com os direitos individuais e sociais, e não os "substituem", distintamente do que a invocação inadequada da imagem do suceder das gerações pretenderia ou pareceria insinuar

Assim a categorização dos direitos humanos teriam mais fins didáticos, o que não seria relevante neste trabalho, que busca a sua aplicação na proteção social dos indivíduos, compreendendo como este se torna peça fundamental da evolução dos direitos e garantias fundamentais de forma tão intrinsecamente indissolúvel quantos os demais direitos.

Dessa forma, comprehende-se que a proteção social configura-se como um direito fundamental, não apenas reconhecido pela Constituição Federal de 1988, mas também como um direito humano, consagrado em diversas declarações e pactos internacionais. Entre esses instrumentos destaca-se a Convenção nº 102¹⁷ da Organização Internacional

¹⁶ Trindade, Antônio Augusto Cançado. 1992, p. 41

¹⁷ Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, relativa à fixação de normas mínimas de segurança social, adotada em Genebra, em 28 de junho de 1952.

do Trabalho (OIT), que trata especificamente da seguridade social e foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 269/2008¹⁸. Como ressalta o professor Ibrahim¹⁹, a incorporação desses tratados ao ordenamento interno, mediante ratificação pelos Estados, fortalece a proteção social e amplia as garantias institucionais associadas a esse direito, consolidando-o como um compromisso jurídico e ético no plano internacional.

Diante disso, o fato de os direitos fundamentais estarem previstos na Constituição torna-os parâmetros de organização e de limitação dos poderes constituídos, assim, conforme destaca Branco²⁰ ao ensinar que os atos dos poderes constituídos dão conformidade aos direitos fundamentais e se expõem à invalidade se os desprezarem.

Nesse sentido, não se pode permitir que o Poder Legislativo ponha em xeque a garantia de manutenção dos direitos fundamentais sempre que fatores econômicos se sobressaiam. Deve, antes de mais nada, garantir a preservação dos direitos positivados pelo legislador originário, ao postular normas que não podem ser alteradas de acordo com demandas esporádicas de controle orçamentário.

Não é por acaso que a Constituição Federal de 1988 é reconhecida como a verdadeira guardiã da proteção social, uma vez que incorpora princípios e diretrizes voltados à preservação dos valores fundamentais da seguridade social. Seu texto consagra características que buscam assegurar a proteção integral do indivíduo, estabelecendo um sistema comprometido com a dignidade da pessoa humana. Essa proteção, por sua relevância, não pode ser relativizada diante de garantias frágeis ou argumentos que restrinjam o acesso aos direitos sociais, sob pena de esvaziamento dos compromissos institucionais assumidos pelo Estado brasileiro.

¹⁸

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2008/decretolegislativo-269-18-setembro-2008-580870-exposicaodemotivos-152188-pl.html>

¹⁹ Ibrahim, Fábio Zambitte, 2015. p.81

²⁰ Branco, 2024, p. 113

Princípios constitucionais aplicados à previdência social

Para compreender a importância dos princípios constitucionais aplicados à seguridade social, bem como sua função na garantia dos direitos fundamentais dos segurados da previdência social, é necessário, inicialmente, examinar os princípios gerais do direito que se aplicam a essa área, com o objetivo de estabelecer uma base protetiva aos segurados do RGPS, foco deste trabalho.

Tais princípios sustentam o sistema de proteção social brasileiro e orientam a interpretação das normas previdenciárias, devendo ser observados tanto na elaboração de novas normas quanto na sua aplicação em casos concretos, especialmente diante de decisões que coloquem em xeque a garantia de proteção integral aos segurados da previdência social.

Antes de mais nada, é necessário compreender quem são os segurados da previdência social. Conforme destaca Alencar²¹, trata-se das pessoas físicas que exercem atividade laborativa remunerada e que, por essa condição, passam a integrar o sistema previdenciário, o qual representa um modelo de proteção destinado a atenuar os infortúnios da vida, tradicionalmente denominados pela doutrina como riscos sociais. Assim, a função precípua da previdência social é libertar o indivíduo da vulnerabilidade imposta por essas contingências, funcionando como um dos principais instrumentos jurídicos da seguridade social e assegurando a proteção em face de eventos que comprometem a subsistência e a dignidade da pessoa humana.

A filiação ao regime da previdência social decorre diretamente do comando constitucional previsto no artigo 201²² da Constituição Federal, que estabelece a natureza obrigatória do vínculo com o seguro social. Trata-se de uma relação jurídico-previdenciária que, conforme observa Alencar²³, revela-se, ao mesmo tempo, como relação de custeio, uma vez que se fundamenta em uma política social de caráter contributivo. Nessa perspectiva, impõe-se à pessoa física que presta serviço o dever de

²¹ Alencar, Hermes Arrais. 2024. ePUB, p 24.

²² CF/88 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: (...)

²³ Alencar, Hermes Arrais. 2024. ePUB, p 24.

contribuir para o sistema, estabelecendo a base econômica que viabilize a proteção social oferecida pelo regime previdenciário.

A Constituição Federal de 1988 estabelece princípios explícitos e implícitos que orientam a atuação da Previdência Social. Dentre eles, destaca-se o princípio da solidariedade, expressamente previsto no artigo 3º, inciso I²⁴, que fundamenta a lógica do sistema previdenciário brasileiro. Esse princípio assegura que a coletividade contribua para garantir a proteção dos indivíduos em situações de vulnerabilidade, promovendo a manutenção de condições mínimas de subsistência quando o segurado estiver impedido de prover seu próprio sustento, como ocorre, por exemplo, nos casos de morte do provedor familiar.

Conforme destaca Bobbio²⁵, o reconhecimento e a proteção dos direitos individuais constituem a base das constituições democráticas, sendo elementos estruturantes de qualquer Estado de Direito. Para o autor, a paz representa um pressuposto essencial para a efetivação desses direitos, tanto no plano interno dos Estados quanto no âmbito internacional. Assim, sem a garantia da paz, torna-se inviável assegurar, de maneira concreta, os direitos fundamentais que sustentam a dignidade humana.

A tão almejada paz social depende de um Estado capaz de assegurar aos indivíduos proteção diante dos infortúnios da vida, e a Previdência Social constitui um dos principais instrumentos para alcançar esse objetivo. Por meio de um sistema contributivo, permite-se que os segurados colaborem financeiramente durante sua vida ativa, garantindo, assim, proteção futura em situações de risco social. Para que esse sistema funcione de maneira eficaz, é indispensável a participação solidária de todos os seus integrantes, assegurando sua sustentabilidade econômica e institucional. Sem a confiança coletiva na estabilidade e efetividade do regime, torna-se inviável manter um modelo tão abrangente quanto o RGPS, responsável por proteger a maior parcela dos trabalhadores brasileiros.

²⁴ CF/88 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

²⁵ Bobbio, Norberto. 2022. p. 89

Ainda segundo as lições de Bobbio²⁶, observa-se que a Declaração Universal dos Direitos Humanos inicia seu preâmbulo afirmando que “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”. Essa concepção está intimamente vinculada aos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas²⁷, a qual, ao declarar a necessidade de “salvar as gerações futuras do flagelo da guerra”, reafirma, logo em seguida, a fé nos direitos fundamentais do ser humano. Para Bobbio, essa conexão demonstra que a proteção da dignidade humana está diretamente associada à construção e manutenção da paz internacional, sendo a base normativa e ética das constituições democráticas e do próprio Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A dignidade da pessoa humana constitui elemento central na análise das alterações constitucionais que possam ameaçar os direitos e garantias fundamentais. Como destaca o professor Ramos²⁸, a CF/88 consagra, entre os fundamentos do Estado Democrático de Direito, a dignidade da pessoa humana, conforme disposto no artigo 1º, inciso III²⁹. Além disso, o próprio texto constitucional reafirma esse valor ao estabelecer, no artigo 170³⁰, que toda a atividade econômica deve estar orientada para a realização de uma existência digna para todos. Tais dispositivos demonstram que a dignidade não apenas inspira a ordem jurídica, mas também funciona como limite material ao exercício do poder reformador, impedindo retrocessos que comprometam a essência dos direitos fundamentais.

Assim Ramos³¹ destaca que há aqueles que defendem que o núcleo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana é composto pelo mínimo existencial, que consiste em um “conjunto de prestações materiais mínimas sem as quais se poderá afirmar que o indivíduo se encontra em situação de indignidade, destaca ainda que dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) consiste na qualidade intrínseca e distintiva de

²⁶ Bobbio, Norberto, 2022. p 89

²⁷ <https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%A7%C5es%20Unidas.pdf>

²⁸ Ramos, André de Carvalho. , 2020, p 57

²⁹ III - a dignidade da pessoa humana;

³⁰ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)

³¹ Ramos, André de Carvalho. 2020, p. 58

cada ser humano, que o protege contra todo tratamento degradante e discriminação odiosa, bem como assegura condições materiais mínimas de sobrevivência.

A seguir, serão analisados alguns princípios constitucionais fundamentais para a compreensão da constitucionalidade das alterações promovidas no âmbito da seguridade social, com especial atenção ao RGPS. Tais princípios constituem pilares interpretativos essenciais para identificar quais direitos fundamentais podem estar em risco diante de reformas legislativas que objetivam restringir ou limitar o exercício e a fruição de direitos sociais e individuais assegurados pela Constituição Federal.

Quanto a proteção social, Lazzari³² destaca que coexistem dois modelos de proteção social, assim ele os define:

“Um sistema previdenciário cuja característica mais relevante seja a de funcionar como um seguro social pode ser designado como bismarckiano. Um sistema que enfatize funções redistributivas, objetivando também a redução da pobreza, pode ser qualificado por beverdigiano.

Lazzari³³ destaca que, em determinado momento histórico, faltava à estrutura previdenciária a efetiva noção de solidariedade social, uma vez que não havia a participação universal dos indivíduos, seja na condição de contribuintes, seja como potenciais beneficiários do sistema. Essa ausência comprometia a legitimidade e a eficácia do modelo de proteção social, ao excluir parcelas significativas da população da lógica contributiva e, consequentemente, da cobertura previdenciária.

O princípio da solidariedade (art. 3º, I da CF/88), é o princípio securitário de maior importância, conforme acentua o professor Ibrahim³⁴, pois traduz o verdadeiro espírito da previdência social: a proteção coletiva, na qual as pequenas contribuições individuais geram recursos suficientes para a criação de um manto protetor sobre todos, viabilizando a concessão de prestações previdenciárias em decorrência de eventos preestabelecidos.

Nas palavras do professor Alencar³⁵, temos que o seu significado é atrelado ao viés contributivo compulsório, de modo que o povo brasileiro por imposição constitucional é solidário às dores do semelhante, pois compete a “toda sociedade” financiar a seguridade social, por intermédio do pagamento de tributos que serão, nos

³² Lazzari, João Batista, 2025, p. 23

³³ Lazzari, João Batista, 2025, p. 22

³⁴ Ibrahim, Fábio Zambitte. 2015, p. 65

³⁵ Alencar, Hermes Arrais. 2024. ePUB p.31

termos da lei, convertidos em prestações sociais (benefícios e serviços) e endereçados ao amparo daqueles que satisfaçam os requisitos legais para fruição da proteção no âmbito da seguridade social, assim este princípio permitiu a imposição de contribuição previdenciária aos inativos (aposentados e pensionistas) do serviço público.

Este princípio é a base do sistema previdenciário brasileiro, pois os ativos contribuem para financiar os benefícios pagos aos inativos, de forma a formar uma rede protetiva universal para aqueles que contribuem para a manutenção do sistema.

Conforme destaca Ibrahim³⁶, o Direito Previdenciário configura-se como um ramo didaticamente autônomo do Direito, dotado de princípios próprios que orientam tanto a aplicação quanto a interpretação das normas constitucionais e legais vinculadas ao sistema de proteção social. Alguns desses princípios são específicos da seguridade social, evidenciando sua autonomia teórica e prática, enquanto outros possuem caráter geral, sendo compartilhados com outros ramos do Direito.

Ibrahim³⁷ ressalta, ainda, que a proteção social brasileira representa uma conquista histórica sem precedentes, cuja manutenção exige comprometimento ético e responsabilidade intergeracional. Por essa razão, defende uma reflexão equilibrada sobre as reformas e mudanças normativas, sempre guiada pelo princípio da solidariedade, que constitui o fundamento estrutural do sistema previdenciário.

É certo que a solidariedade impede a adoção de um sistema de capitalização pura em todos os segmentos da previdência social, e nos ensinamentos do professor Ibrahim³⁸ podemos entender que esse princípio permite e justifica uma pessoa poder ser aposentada por invalidez em seu primeiro dia de trabalho, sem ter qualquer contribuição recolhida para o sistema, pois a contribuição de um não é exclusiva deste, mas sim para a manutenção de toda rede protetiva.

Como bem apresenta o professor Ibrahim³⁹, a solidariedade é a justificativa elementar para a compulsoriedade do sistema previdenciário, pois os trabalhadores são coagidos a contribuir em razão da cotização individual ser necessária para a manutenção de toda a rede protetiva, e não para a tutela do indivíduo, isoladamente considerado.

³⁶ Ibrahim, Fábio Zambitte, 2015. p. 62

³⁷ <https://www.migalhas.com.br/coluna/previdencialhas/409355/uma-nova-reforma-da-previdencia-social>

³⁸ Ibrahim, Fábio Zambitte, 2015, p. 65

³⁹ Ibrahim, Fábio Zambitte. 2015, p.65

Na verdade, acredito que o princípio da solidariedade, dentro da seguridade social, possui escopo de atuação mais amplo, além dos ideais tradicionais do seguro social, como bem afirma o professor Ibrahim⁴⁰, ao destacar que a sociedade deve atuar também, diretamente, de modo que os objetivos da Constituição não sejam perdidos, pois põem em prática seus fundamentos de proteção social.

Entre as críticas dirigidas ao princípio da solidariedade — com as quais não se coaduna esta pesquisa, mas que se apresentam aqui para fins didáticos e de análise teórica — destaca-se a observação feita pelo professor Ibrahim⁴¹, segundo a qual alguns autores compreendem a solidariedade exclusivamente como fundamento para a imposição de encargos, sem a devida contraprestação correspondente. Um exemplo frequentemente citado é a exigência de contribuição previdenciária por parte de servidores inativos e aposentados do RGPS que retornam à atividade remunerada, situação que, para esses críticos, representaria um desequilíbrio na relação contributiva, pois inativos e aposentados não recebem nada a mais por essas contribuições.

O princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, previsto no artigo 194, inciso I, da CF/88, estabelece que todas as pessoas devem ter acesso à proteção social promovida pelo Estado. No âmbito da previdência social, entretanto, por tratar-se de um regime contributivo, sua cobertura é, em regra, restrita aos indivíduos que exercem atividade remunerada. Como observa o professor Ibrahim⁴², para dar cumprimento ao mandamento constitucional da universalidade, foi instituída a figura do segurado facultativo, possibilitando o ingresso no sistema previdenciário mesmo àqueles que não desempenham atividade remunerada, assegurando, assim, o caráter inclusivo e abrangente da proteção social.

Por outro lado, na previdência social, a universalidade é relativa, uma vez que, por se tratar de um regime contributivo, a proteção é limitada àqueles que efetivamente contribuem para o sistema. Assim, a cobertura previdenciária está condicionada à participação ativa no custeio, com exceção das situações específicas em que há amparo assistencial aos necessitados, conforme previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição, pois sempre há um limite no alcance da universalidade, conforme destaca Ibrahim⁴³.

⁴⁰ Ibrahim, Fábio Zambitte. 2015, p. 65

⁴¹ Ibrahim, Fábio Zambitte. 2015, p. 66

⁴² Ibrahim, Fábio Zambitte. 2015, p. 66

⁴³ Ibrahim, Fábio Zambitte. 2015, p.67

Deve-se também observar que esse princípio possui dimensões objetiva e subjetiva, sendo a primeira voltada a alcançar todos os riscos sociais que possam gerar o estado de necessidade (universalidade de cobertura), enquanto a segunda busca tutelar toda a pessoa pertencente ao sistema protetivo (universalidade de atendimento), mas essa universalidade será atingida dentro das possibilidades do sistema, assim cabe ressaltar que este princípio é limitado por outros, como o da preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço, conforme bem destaca Ibrahim⁴⁴.

É certo que o princípio da universalidade assegura uma ampla proteção social, tanto em termos de cobertura quanto de atendimento. No entanto, sua aplicação apresenta características distintas entre os ramos da seguridade social. No caso da saúde⁴⁵, a universalidade se concretiza de forma plena, garantindo acesso irrestrito a todos, independentemente de contribuição, conforme estabelece o artigo 196 da CF/88.

Antes da promulgação da nossa constituição, havia um tratamento desigual entre os trabalhadores urbanos e rurais no âmbito da proteção social. Os trabalhadores rurais, em especial, estavam inseridos em um sistema com características mais assistencialistas do que propriamente previdenciárias, refletindo uma lógica excludente e segmentada. Com a entrada em vigor da nova ordem constitucional, essas diferenciações foram progressivamente mitigadas, preservando-se apenas as distinções necessárias à efetivação da isonomia material.

Nesse sentido, o artigo 194, inciso II, da Constituição estabelece o princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços entre as populações urbanas e rurais, promovendo maior igualdade no acesso aos direitos previdenciários. A consolidação desse avanço normativo foi reforçada com a edição da Lei nº 8.213⁴⁶, de 24 de julho de 1991, que passou a dispor sobre os planos de benefícios da previdência social, institucionalizando regras mais equitativas e abrangentes para todos os segurados, independentemente de sua inserção no meio urbano ou rural.

<https://www.migalhas.com.br/coluna/previdencialhas/380388/um-seculo-de-previdencia-social--o-desafio-da-cobertura-universal>

⁴⁴ Ibrahim, Fábio Zambitte. 2015, p.67

⁴⁵ CF/88 Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

⁴⁶ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm

Conforme ressalta Agostinho⁴⁷, o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento assegura que todas as pessoas têm direito à proteção social, com o objetivo de garantir ampla cobertura dos riscos sociais. A aplicação desse princípio exige que o sistema de seguridade social alcance todos os eventos que demandem reparação imediata, assegurando subsistência e amparo àqueles que necessitem, seja por meio de ações, prestações ou serviços. Essa proteção deve abranger de forma integrada os três pilares da seguridade social: previdência, saúde e assistência social, consolidando um modelo solidário e inclusivo voltado à efetivação dos direitos fundamentais.

Nesse sentido o objetivo da previdência seria igualar os desiguais e diferenciar os iguais na proporção de suas desigualdades, tratando tanto aos sujeitos protegidos quanto ao elenco de prestações que serão fornecidas pelo sistema de seguridade social. Para alcançar estes objetivos, Alencar⁴⁸ destaca que na previdência, a universalidade é mitigada, por exigir contribuição previdenciária, assim, por exemplo, a Lei n. 8.213/91, fez a previsão do “segurado facultativo” justamente para atender a determinação constitucional da universalização, ampliação do aspecto subjetivo mediante pagamento mensal de contribuição.

É interessante observar que o princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios (art. 194, III, da CF), trás que o sistema deve selecionar os riscos mais relevantes e distribuir os recursos com justiça social, priorizando os mais necessitados. Da mesma forma, a seletividade e a distributividade são características que não limitam a fruição dos direitos, assim a reserva do possível limitar este princípio.

Como se sabe, a seletividade atua na delimitação do rol de prestações, ou seja, na escolha dos benefícios e serviços a serem mantidos pela seguridade social, enquanto a distributividade direciona a atuação do sistema protetivo para as pessoas com maior necessidade, definindo o grau de proteção.

Assim Lazzari⁴⁹ destaca :

o princípio da seletividade pressupõe que os benefícios são concedidos a quem deles efetivamente necessite, razão pela qual a Seguridade Social deve apontar os requisitos para a concessão de benefícios e serviços.

⁴⁷ Agostinho, Theodoro, 2024, p.85

⁴⁸ Alencar, Hermes Arrais. 2024. ePUB p.32

⁴⁹ Lazzari, João Batista, 2025, p.42

Já a distributividade explicita o caráter solidário da previdência social (e da seguridade social), além de auxiliar na implementação da isonomia no contexto protetivo. (Ibrahim, 2015)⁵⁰

Nesse contexto, Lazzari⁵¹ destaca que o princípio da distributividade, inserido no âmbito da ordem social constitucional, deve ser compreendido em seu sentido mais amplo, relacionado à distribuição de renda e à promoção do bem-estar social. Trata-se de um princípio que orienta a concessão de benefícios e serviços com o objetivo de assegurar a justiça social, conforme previsto no artigo 193 da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, o sistema de seguridade social, ao incorporar esse princípio, reafirma seu papel na redução das desigualdades e na concretização dos valores que fundamentam o Estado Democrático de Direito.

Por fim, ressalta Lazzari⁵²:

O segurado, ao contribuir, não perceberá em retorno a totalidade do que contribuiu, porque os recursos vão todos para o caixa único do sistema, ao contrário dos sistemas de capitalização, em que cada contribuinte teria uma conta individualizada (como ocorre com o sistema do FGTS). (Lazzari, 2025, p.42)

Quanto ao princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios (art. 194, parágrafo único, IV e art. 201, §4º, da CF), temos que de acordo com o entendimento do STF⁵³, a irredutibilidade é modalidade qualificada de direito adquirido, pois apesar de não existir direito adquirido ao regime jurídico remuneratório, o montante pago é irredutível, assim destaca o professor Ibrahim⁵⁴ ao afirmar que a irredutibilidade do benefício é derivada do direito adquirido, pois este impede a retroatividade mínima (efeitos futuros) de norma que venha a limitar pagamentos. Este princípio garante que os valores dos benefícios não sejam reduzidos arbitrariamente, preservando o poder de compra do segurado.

Quanto à irredutibilidade do valor nominal dos benefícios, o STF consolidou entendimento quanto à irredutibilidade do valor nominal dos benefícios previdenciários no RE 376.852/SP, julgado em 22 de junho de 2005. Esse julgamento reafirmou que a irredutibilidade prevista no artigo 194, § único, IV, da Constituição Federal de 1988 não

⁵⁰ Ibrahim, Fábio Zambitte. 2015, p. 69

⁵¹ Lazarri, João Batista, 2025, p. 42

⁵² Lazarri, João Batista, 2025, p. 42

⁵³ RE 2 98.694, Rei. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 23/4/2004

⁵⁴ Ibrahim, Fábio Zambitte. 2015, p. 69

assegura reajustes automáticos ou reposição integral da inflação, mas garante que o valor nominal do benefício não pode ser reduzido, garantido reajustes periódicos a fim de manter o valor real⁵⁵.

Já o princípio da equidade na forma de participação no custeio (art. 194, V, da CF), é um dos princípios de mais difícil compreensão, nas palavras do professor Ibrahim⁵⁶, a equidade, no custeio, permite ao Legislador alterar a hipótese de incidência de contribuições das empresas em razão de diversos fatores, como a atividade econômica, assim quanto menor for a mão de obra aplicada, maior deve ser a alíquota, de modo que a tributação seja também equânime.

Dessa forma, cada grupo deve contribuir conforme sua capacidade econômica, promovendo justiça na arrecadação dos recursos. Ainda no que diz respeito a equidade no custeio, aplica o princípio da isonomia, por meio das alíquotas progressivas, prestigiando a capacidade contributiva dos trabalhadores.

Seguindo este princípio Lazzari⁵⁷, preceitua:

Com a adoção desse princípio, busca-se garantir aos hipossuficientes a proteção social, exigindo-se deles, quando possível, contribuição equivalente a seu poder aquisitivo, enquanto a contribuição empresarial tende a ter maior importância em termos de valores e percentuais na receita da seguridade social, por ter a classe empregadora maior capacidade contributiva, adotando-se, em termos, o princípio da progressividade existente no Direito Tributário, no tocante ao Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza (art. 153, § 2º, da CF).

Nesse sentido, como consequência lógica da evolução do sistema de proteção social, tem-se discutido atualmente a diversificação da base de financiamento da seguridade social. No entanto, o modelo de custeio ainda se mantém estruturado na forma do custeio tríplice, conforme previsto na Constituição Federal, envolvendo

⁵⁵ CF/88. Art. 201, § 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.

⁵⁶ Ibrahim, Fábio Zambitte. 2015, p.72

⁵⁷ Lazarri, João Batista, 2025, p. 42

contribuições provenientes dos trabalhadores, das empresas e do próprio Estado. De acordo com o entendimento do professor Ibrahim⁵⁸, a normatização constitucional vigente revela-se mais ampla e abrangente, permitindo a ampliação das fontes de financiamento com vistas à sustentabilidade e efetividade do sistema, sem, contudo, se afastar do princípio da solidariedade que orienta toda a estrutura da seguridade social.

Quando a diversidade nas fontes de financiamento, ela visa garantir o equilíbrio financeiro, pois conforme destaca o professor Ibrahim⁵⁹, a ideia é apontar para um custeio da seguridade social o mais variado possível, de modo que oscilações setoriais não venham a comprometer a arrecadação de contribuições, pois a diversidade da base de financiamento é que permitirá a evolução da seguridade social no sentido de assegurar os mandamentos constitucionais, em especial, a garantia efetiva do bem-estar e justiça sociais.

Numa perspectiva mais recente, Lazzari⁶⁰ destaca :

Com o advento da EC nº 103/2019, foi dada nova redação a essa diretriz, qual seja: “VI – 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”. (Lazzari, 2025, p. 42)

O Direito Previdenciário tem experimentado transformações significativas ao longo dos anos, especialmente por meio de reformas legislativas que alteraram critérios de acesso e de cálculo dos benefícios. Nesse cenário, aplica-se o princípio do Direito intertemporal, consagrado na máxima “tempus regit actum” (o tempo rege o ato)⁶¹, segundo o qual os atos jurídicos devem ser regidos pela legislação vigente no momento de sua prática, aqui entendidos como no momento de sua concessão para os benefícios previdenciários. Assim, não há que se falar em direito adquirido à norma revogada, caso os requisitos legais para a concessão do benefício ainda não tenham sido integralmente preenchidos sob a égide da legislação anterior. Essa diretriz visa assegurar a segurança jurídica, sem, contudo, engessar o processo legislativo de adaptação às novas realidades sociais e econômicas.

⁵⁸ Ibrahim, Fábio Zambitte. 2015, p. 72

⁵⁹ Ibrahim, Fábio Zambitte. 2015, p.73

⁶⁰ Lazarri, João Batista, 2025, p. 42

⁶¹ CF/88. Art. 5º, XXXVI, da Constituição – protege o ato jurídico perfeito, que é aquele concluído sob a lei vigente à época

No que se refere à hierarquia normativa, a Constituição Federal ocupa posição suprema no ordenamento jurídico brasileiro. Nela, estão consagrados diversos princípios que orientam a organização e a execução das políticas previdenciárias. Entre eles, destaca-se o princípio do caráter democrático⁶² e descentralizado da gestão da seguridade social, de natureza quadripartite, garantindo a participação de trabalhadores, empregadores, governo e sociedade civil na administração dos órgãos gestores.

Outro importante princípio, ainda que de forma implícita, é o da proibição do retrocesso social⁶³, que veda a supressão injustificada de direitos sociais já consolidados, especialmente aqueles relacionados à proteção previdenciária.

Adicionalmente, o princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF) impõe à administração pública a obrigação de prestar os serviços previdenciários com eficácia, agilidade e qualidade, sendo este um princípio geral aplicável a toda atuação estatal. Por fim, o princípio da legalidade (art. 5º, inciso II, da CF) determina que nenhum benefício previdenciário pode ser instituído, modificado ou extinto sem que haja previsão legal específica, o que também se aplica à criação e arrecadação das contribuições sociais.

A análise dos princípios constitucionais aplicáveis à previdência social é essencial para compreender a dimensão dos riscos envolvidos quando se permite que alterações legislativas avancem sobre direitos e garantias já consolidados no ordenamento jurídico brasileiro. Tais mudanças, quando desprovidas de fundamento constitucional legítimo, podem fragilizar a estrutura de proteção social cuidadosamente construída pela nossa Carta Magna.

Historicamente, os direitos previdenciários têm sido objeto de constante disputa no âmbito orçamentário, enfrentando pressões que resultam, com frequência, em reformas que visam restringir o acesso ou reduzir a extensão dos benefícios. Essas limitações se concretizam, por exemplo, por meio do endurecimento dos critérios de elegibilidade ou da diminuição do valor dos benefícios, o que compromete o princípio da dignidade da pessoa humana e os fundamentos do Estado Social de Direito.

⁶² Art. 194. VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

⁶³ Implícito na CF/88 (arts. 6º, 5º, §1º e XXXVI, e art. 60, §4º, IV)

Caracterização da previdência social na Constituição

Conforme destaca o professor Ibrahim⁶⁴, a legislação previdenciária está submetida à hierarquia normativa do ordenamento jurídico, de modo que as normas constitucionais prevalecem sobre as leis ordinárias, e estas, por sua vez, sobre as normas complementares ou infralegais. No que se refere às duas principais leis ordinárias da previdência social — a Lei nº 8.212/1991, que trata da organização da seguridade social e do custeio, e a Lei nº 8.213/1991, que dispõe sobre os planos de benefícios — não há, em princípio, hierarquia entre elas. Em caso de conflito entre disposições, deve-se observar a prevalência da norma especial sobre a geral, conforme o princípio *lex specialis derogat legi generali*, bem como o princípio do *in dubio pro misero*⁶⁵, que orienta a interpretação mais favorável ao segurado, dada a natureza protetiva do Direito Previdenciário.

Assim, Morais⁶⁶ destaca que :

O Poder Judiciário, no exercício de sua função interpretativa, aplica não só a norma mais favorável à proteção aos Direitos Humanos, mas, também, elege em seu processo hermenêutico a interpretação que lhe garanta a maior e mais ampla proteção.

A nossa atual Constituição, em seu Título VIII, a partir do artigo 193, disciplina a ordem social⁶⁷, abrangendo, nesse contexto, a seguridade social como um dos seus principais pilares. Conforme destaca o professor Ibrahim⁶⁸ a intenção do constituinte originário de criar em solo pátrio o chamado Estado de Bem Estar Social, ou *Welfare State*⁶⁹, evidencia que o Estado do Bem-Estar Social surgiu muito mais como um contraponto necessário ao crescimento do comunismo, do que propriamente pela conscientização dos dirigentes mundiais pela importância da proteção social. A farta

⁶⁴ Ibrahim, Fábio Zambitte. 2015, p.151

⁶⁵ Este preceito determina que, em caso de dúvida, a decisão deve ser a mais favorável ao beneficiário.

⁶⁶ Moraes, Alexandre, 2023, p.15

⁶⁷ CF/88. Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

⁶⁸ Ibrahim, Fábio Zambitte. 2015, p. 83

⁶⁹ Conceitos como Welfare State, État Providence e Estado de Bem-Estar Social foram forjados historicamente para definir, explicar e justificar um suposto Estado capaz de assegurar o bem-estar, a proteção social e a igualdade social no capitalismo. Sob estas definições jaz uma perspectiva que sustenta a sociabilidade capitalista assentada nos direitos sociais burgueses. Boschetti, 2018, p. 28

oferta de benefícios foi feita, frequentemente, de modo irresponsável e visando unicamente a rivalizar com o Leste Europeu.

Conforme preceitua Branco⁷⁰, o direito à previdência social resulta da filiação obrigatória a um regime de previdência, de caráter contributivo e com correspondente concessão de benefícios. Trata-se, portanto, de sistema baseado no princípio da solidariedade, de modo que os ativos contribuem para financiar os benefícios pagos aos inativos, estando todos sujeitos ao pagamento das contribuições, bem como ao aumento de suas alíquotas.

O artigo 201 da Constituição Federal de 1988 dispõe que a previdência social será organizada sob a forma do RGPS, com caráter contributivo e filiação obrigatória, devendo ser observados critérios que assegurem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Trata-se de um regime que visa garantir proteção social aos trabalhadores da iniciativa privada e a outras categorias que não estejam vinculadas a regimes próprios.

O regramento normativo do RGPS é de competência privativa da União, conforme o disposto no artigo 22, inciso XXIII, da Constituição, razão pela qual cabe exclusivamente à esfera federal legislar sobre o tema. A administração do RGPS é atualmente atribuída ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal responsável pela gestão dos benefícios e serviços previdenciários destinados aos segurados e seus dependentes.

Conforme destaca o professor Ibrahim⁷¹, o RGPS visa a atender os beneficiários em todas as situações previstas no art. 1º da 8.213/91, a qual reza:

a Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente. (Ibrahim, 2015, p.171)

Quanto à caracterização dos beneficiários, Ibrahim⁷² destaca que são as pessoas naturais que têm direito ao recebimento das prestações previdenciárias, desde que

⁷⁰ Branco, Paulo Gustavo Gonet. 2024. (Série IDP), p.782

⁷¹ Ibrahim, Fábio Zambitte. 2015, p. 171

⁷² Ibrahim, Fábio Zambitte. 2015, p. 171

atingidas por algum dos riscos sociais previstos em lei. Nesse contexto, os segurados obrigatórios correspondem àqueles que estão filiados ao sistema de forma compulsória, a partir do momento em que exercem atividade remunerada.

Ao longo deste trabalho, aprofundaremos a análise da proteção social destinada aos dependentes dos segurados da previdência social, buscando compreender os aspectos relacionados à fruição do benefício da pensão por morte após a Reforma da Previdência, instrumentalizada pela edição do artigo 23 da Emenda Constitucional nº 103/2019, que constitui o objeto central deste estudo.

Embora os dependentes dos segurados constituam o foco principal desta análise, temos que nós atentar a importância dos segurados — pois, sem eles, não existem outras relações jurídicas delas derivadas —, Ibrahim⁷³ destaca que os segurados obrigatórios são aqueles filiados ao sistema de forma compulsória, a partir do momento em que exercem atividade remunerada. Por outro lado, os segurados facultativos são aqueles que, embora não exerçam atividade remunerada, optam por integrar voluntariamente o sistema previdenciário. Dessa forma, a proteção social abrange os segurados de maneira integral, garantindo a inclusão tanto dos obrigatórios quanto dos facultativos.

Assim, são segurados do RGPS, conforme o Decreto nº 3.265, de 29/11/99:

I - empregado e trabalhador avulso pelo preenchimento dos documentos que os habilitem ao exercício da atividade, formalizado pelo contrato de trabalho, no caso de empregado, e pelo cadastramento e registro no sindicato ou órgão gestor de mão de obra, no caso de trabalhador avulso;

II - empregado doméstico pela apresentação de documento que comprove a existência de contrato de trabalho;

III - contribuinte individual pela apresentação de documento que caracterize a sua condição ou o exercício de atividade profissional, liberal ou não; segurado especial pela apresentação de documento que comprove o exercício de atividade rural; e

IV - facultativo pela apresentação de documento de identidade e declaração expressa de que não exerce atividade que o enquadre na categoria de segurado obrigatório.

A Reforma da Previdência promoveu alterações profundas nas regras referentes à pensão por morte no Brasil, afetando tanto o RGPS quanto os Regimes Próprios. Dentre as modificações, destaca-se, sobretudo, a mudança no valor do benefício, que

⁷³ Ibrahim, Fábio Zambitte. 2015, p. 172

deixou de ser integral na maioria dos casos, representando uma transformação significativa no sistema previdenciário brasileiro.

Observa-se que a previdência social está intimamente integrada à nossa Constituição, compondo o núcleo essencial da proteção social no Estado Democrático de Direito. Por essa razão, qualquer alteração em suas normas provoca impactos relevantes, não apenas em razão dos direitos diretamente afetados, mas também pela amplitude de sua repercussão na vida da população brasileira.

A previdência social possui dimensão constitucional expressiva, retirando da Constituição seus fundamentos de validade e legitimidade. Dessa forma, sua relevância na efetivação dos direitos fundamentais torna-se elemento central na presente análise.

A seguir, será apresentado um breve histórico da pensão por morte, com o objetivo de contextualizar e dimensionar adequadamente as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103/2019, no que se refere a esse benefício previdenciário.

Capítulo II

Histórico da pensão por morte

A pensão por morte, no ordenamento jurídico brasileiro, configura-se como um benefício previdenciário devido aos dependentes do segurado falecido, tendo como finalidade garantir a proteção social diante da perda da fonte de renda familiar. Trata-se de uma das principais expressões do princípio da continuidade da proteção previdenciária, assegurando amparo aos dependentes, independentemente de o segurado estar aposentado ou em atividade no momento do óbito. Esse benefício revela a função social do sistema previdenciário, ao estender a cobertura não apenas ao segurado, mas também àqueles que dele dependem economicamente.

A legislação previdenciária brasileira teve seus primeiros contornos delineados com a promulgação da Lei nº 4.682, de 1923, conhecida como Lei Eloy Chaves⁷⁴,

⁷⁴ Art. 9º Os empregados ferroviários, a que se refere o art. 2º desta lei, que tenham contribuído para os fundos da caixa com os descontos referidos no art. 3º, letra a, terão direito:

...
4º, a pensão para seus herdeiros em caso de morte.

Art. 26. No caso de falecimento do empregado aposentado ou do activo que contar mais de 10 annos de serviços efectivos mais respectivas empresas, poderão a viúva ou viúvo invalido, os filhos e os pais e irmãs enquanto solteiras, na ordem da successão legal, requerer pensão á caixa creada por esta lei.

Art. 27. Nos casos de acidente do trabalho têm os mesmos beneficiários direito á pensão, qualquer que seja o numero de annos do empregado falecido.

Art. 28. A importancia da pensão de que trata o art. 26 será equivalente a 50 % da aposentadoria percebida ou a que tinha direito o pensionista, e de 25 % quando o empregado falecido tiver mais de 10 e menos de 30 annos de serviço efectivo.

Paragrapho unico. Nos casos de morte por acidente, proporção será de 50 %, qualquer que seja o numero de annos de serviço do empregado falecido.

Art. 29. Por falecimento de qualquer empregado ou operário, qualquer que tenha sido o numero de annos, em trabalho prestado, seus herdeiros terão direito de receber da caixa, imediatamente, um pecúlio em dinheiro de valor correspondente á somma, das contribuições com que o falecido houver entrado para a caixa, não podendo esse pecúlio exceder o limite de 1:000\$000.

...
Art. 33. Extingue-se o direito á pensão:

1º, para a viúva ou viúvo, ou pais, quando contrahirem novas nupcias;

2º, para os filhos, desde que completem 18 annos;

3º, para as filhas ou irmãs solteiras, desde que contrahirem matrimonio;

considerada o marco inicial da previdência social no Brasil. Essa norma instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões - CAPs para os empregados das empresas ferroviárias, estabelecendo as bases de um sistema protetivo voltado aos trabalhadores e seus dependentes. Embora não tratasse de forma específica da pensão por morte nos moldes atuais, a Lei já previa mecanismos de amparo aos familiares do segurado falecido.

Conforme observa Martins⁷⁵, a pensão por morte prevista na Lei Eloy Chaves correspondia a 50% do valor da aposentadoria nos casos de segurados com mais de 30 anos de serviço ou falecimento decorrente de acidente, e a 25% para aqueles com tempo de serviço entre 10 e 30 anos. Tal previsão revelava uma preocupação inicial com a continuidade da proteção social aos dependentes, ainda que de maneira limitada e restrita a determinados setores profissionais.

Outro marco relevante na trajetória normativa da pensão por morte foi a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, promulgada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943. A CLT representou um avanço significativo na proteção social dos trabalhadores urbanos, incluindo, entre suas disposições, a previsão do benefício de pensão por morte. O benefício era destinado aos dependentes do segurado falecido, com critérios específicos para sua concessão e cálculo, contribuindo para o fortalecimento do sistema previdenciário no contexto urbano-industrial brasileiro.

Na mesma linha dos avanços previdenciários em relação à pensão por morte e a proteção dos dependentes do segurado, temos a Lei Orgânica da Assistência Social - LOPS, Lei nº 3807/1960⁷⁶, que unificou e ampliou as regras da previdência social, incluindo a pensão por morte e estabeleceu critérios mais claros para a concessão do benefício, como a necessidade de comprovação de dependência econômica.

Para o nosso estudo, o principal marco na proteção social dos segurados da previdência social, em caso de morte do segurado, é a Constituição Federal de 1988, que ampliou os direitos previdenciários, garantindo a pensão por morte como um direito social.

⁷⁵ 4º, em caso de vida deshonesto ou vagabundagem do pensionista.

Paragrapho unico. Não tem direito á pensão a viúva que se achar divorciada ao tempo do falecimento.

⁷⁶ Sergio Pinto Martins 2023, p.240

⁷⁶ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm

O benefício passou a ser integral para o cônjuge ou companheiro, com possibilidade de acumulação com outros rendimentos.

Assim, o Art. 201, § 5º, trás que:

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:

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

Já a Lei nº 8.213/1991⁷⁷, Lei de Benefícios da Previdência Social, detalhou nos artigos de 74 a 79 as regras para concessão da pensão por morte, incluindo os requisitos para dependentes, o valor do benefício (que passou a ser de 100% da aposentadoria que o falecido recebia ou teria direito) e a possibilidade de acumulação com outros benefícios. Esta lei ainda está em vigor, porém estes artigos que garantem maior proteção foram revogados pela Medida Provisória 871, de 2019, que foi convertida na Lei nº 13.846 de 2019⁷⁸, passando a estabelecer novos limites.

Góes⁷⁹ destaca que de acordo com o disposto no art. 74 da Lei 8.213/91, a pensão por morte será devida ao conjunto dos dependentes do segurado que falecer, aposentado ou não, a contar da data:

I – do óbito, quando requerida em até 180 dias após o óbito, para os filhos menores de dezesseis anos, ou em até 90 dias após o óbito, para os demais dependentes;

II – do requerimento, quando requerida após o prazo previsto no inciso anterior;

III – da decisão judicial, no caso de morte presumida.

Apresenta ainda, que O Superior Tribunal de Justiça - STJ⁸⁰ adotava como entendimento que a pensão por morte, cujo fato gerador tenha ocorrido antes da vigência da Lei 8.213/91, é devida a partir do óbito do instituidor da pensão, independentemente de ter sido requerido tardivamente, ressalvando-se, contudo, a prescrição quinquenal.

⁷⁷ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm

⁷⁸ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm

⁷⁹ Hugo Goés, 2024, p 248

⁸⁰ STJ, AgRg no REsp 1.075.296/ES, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 6ª T., DJe 18/06/2012.

É pacífico na jurisprudência do STF⁸¹ que o benefício previdenciário da pensão por morte deve ser regido pela lei vigente à época do óbito de seu instituidor, dessa forma observa-se que a lei a ser adotada deve ser a que está em vigência quando o fato gerador da pensão por morte ocorrer, no caso o óbito do segurado.

Dessa forma, algumas regras que limitam a pensão por morte já haviam sido colocadas em práticas em algumas reformas, em 1998 tivemos uma Reforma da Previdência, instrumentalizada pela Emenda Constitucional nº 20/1998⁸², que introduziu mudanças significativas, como a exigência de carência mínima de 12 meses de contribuição para ter direito à pensão por morte. Também estabeleceu regras para evitar fraudes, como a comprovação de união estável.

Outro ponto relevante a ser considerado no estudo da pensão por morte é a hipótese da morte presumida, situação excepcional que autoriza a concessão do benefício de forma provisória. A legislação previdenciária brasileira, por meio do artigo 78 da Lei nº 8.213/91, prevê duas circunstâncias específicas em que essa modalidade pode ser aplicada. A primeira ocorre quando houver uma sentença declaratória de ausência, proferida por autoridade judicial competente. Nessa situação, a pensão será devida a partir da data da emissão da sentença. Já a segunda hipótese contempla os casos de desaparecimento do segurado em razão de catástrofe, acidente ou desastre, mediante apresentação de prova hábil, hipótese em que o benefício será concedido a contar da data do evento que ocasionou o desaparecimento. Ambas as situações exigem o reconhecimento da excepcionalidade dos fatos e visam assegurar a proteção dos dependentes mesmo diante da incerteza quanto ao óbito, preservando o caráter protetivo da previdência social.

Assim Góes⁸³ destaca que para fins de obtenção de pensão provisória, a morte presumida pode ser declarada judicialmente depois de seis meses de ausência (Lei 8.213/91, art. 78, caput). Para fins previdenciários, a ausência tem prazo próprio, não se confundindo com aquela regulada pelo Código Civil. A competência para julgar e processar a ação é da Justiça Federal.

Nesse sentido, confira o seguinte julgado do STJ:

Recurso especial. Pensão. Morte presumida. Competência. 1. O reconhecimento da morte presumida do segurado, com vistas à percepção de benefício previdenciário (art. 78 da Lei 8.213/91), não

⁸¹ RE 603.580/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe-152, publicado em 04/08/2015.

⁸² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm

⁸³ Hugo Goés, 2024, p 248.

se confunde com a declaração de ausência prevista nos Códigos Civil e de Processo Civil, razão pela qual compete à Justiça Federal processar e julgar a ação. 2. Recurso conhecido e provido.

Outro ponto destacado por Goés⁸⁴ na referida lei é que no caso de desaparecimento por motivo de catástrofe, acidente ou desastre, não se exige decisão judicial ou decurso do prazo de seis meses. Exige-se, contudo, a comprovação do fato que gerou o desaparecimento. Dessa forma servirão como prova hábil do desaparecimento, entre outras: (a) boletim do registro de ocorrência feito junto à autoridade policial; (b) prova documental de sua presença no local da ocorrência; (c) noticiário nos meios de comunicação. Assim verificado o reaparecimento do segurado, o pagamento da pensão cessa imediatamente, ficando os dependentes desobrigados da reposição dos valores recebidos, salvo má-fé (Lei 8.213/91, art. 78, § 2º).

Para compreender adequadamente o benefício da pensão por morte no âmbito do RGP, é necessário, inicialmente, identificar quem são os beneficiários legais desse direito. A Lei nº 8.213/1991, em seu artigo 16, estabelece que os dependentes do segurado são os legitimados a receber a pensão por morte. Esses dependentes são classificados em três grupos distintos, organizados por ordem de prioridade. O primeiro grupo é composto pelo cônjuge, companheira ou companheiro e pelos filhos não emancipados, de qualquer condição, menores de 21 anos ou que sejam inválidos, ou ainda que possuam deficiência intelectual, mental ou deficiência grave. Na ausência desses, os pais do segurado compõem o segundo grupo de dependência. Em terceiro lugar, estão os irmãos não emancipados, também de qualquer condição, que se enquadrem nos mesmos critérios de idade ou incapacidade. Importante destacar que a condição de dependente não é absoluta nem irrevogável.

A legislação previdenciária prevê hipóteses específicas em que essa condição pode ser perdida, como no caso de cessação da invalidez, superação da dependência econômica ou na ocorrência de impedimentos legais. Assim, o vínculo entre o dependente e o direito ao benefício exige não apenas a conformidade formal com os critérios legais, mas também a manutenção das condições que justifiquem tal dependência.

⁸⁴ Hugo Goés, 2024, p 248.

Góes⁸⁵ destaca que perde o direito à pensão por morte o condenado criminalmente por sentença com trânsito em julgado, como autor, coautor ou partícipe de homicídio doloso, ou de tentativa desse crime, cometido contra a pessoa do segurado, ressalvados os absolutamente incapazes e os inimputáveis (Lei 8.213/91, art. 74, § 1º).

Outro ponto apresentado por Góes⁸⁶ é que perde o direito à pensão por morte o cônjuge, o companheiro ou a companheira se comprovada, a qualquer tempo, simulação ou fraude no casamento ou na união estável, ou a formalização desses com o fim exclusivo de constituir benefício previdenciário, apuradas em processo judicial no qual será assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa (Lei 8.213/91, art. 74, § 2º).

Assim, a existência de dependente de qualquer das classes exclui do direito às prestações os das classes seguintes (Lei 8.213/91, art. 16, § 1º). Assim, existindo algum dependente da classe I, os das classes II e III não terão direito à pensão por morte, onde os dependentes da classe III só terão direito à pensão por morte se não houver dependentes das classes I ou II. Por isso, os pais (classe II) ou irmãos (classe III) deverão, para fins de concessão da pensão por morte, comprovar a inexistência de dependentes preferenciais, mediante declaração firmada perante o INSS (RPS, art. 24⁸⁷).

A legislação previdenciária estabelece critérios específicos para a divisão do benefício da pensão por morte entre os dependentes do segurado. Conforme dispõe o § 1º do artigo 16 do Regulamento da Previdência Social - RPS⁸⁸, os dependentes pertencentes a uma mesma classe concorrem em igualdade de condições, o que significa que, caso haja mais de um dependente dentro do mesmo grupo legalmente definido, o valor do benefício será repartido de forma igualitária entre eles. A norma prevê ainda a existência de uma ordem de classes de dependência, cuja observância é fundamental para a concessão do benefício. Em primeiro lugar, estão o cônjuge, o companheiro ou companheira e os filhos menores de 21 anos ou que sejam inválidos. Apenas na ausência de dependentes pertencentes a essa classe é que se admite a habilitação dos pais do segurado falecido. Por fim, na inexistência dos grupos anteriores, os irmãos menores de 21 anos ou inválidos poderão ser considerados como beneficiários. Essa estrutura de classes reflete a lógica da proteção previdenciária, priorizando vínculos familiares diretos e mais próximos, ao

⁸⁵ Hugo Goes, 2024, p. 249

⁸⁶ Hugo Goes, 2024, p. 249

⁸⁷ Decreto nº 3048/99. Art. 24. Os pais ou irmãos deverão, para fins de concessão de benefícios, comprovar a inexistência de dependentes preferenciais, mediante declaração firmada perante o Instituto Nacional do Seguro Social.

⁸⁸ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm

mesmo tempo em que organiza a distribuição do benefício com base em critérios objetivos de hierarquia e necessidade.

O direito ao benefício segue essa ordem de prioridade. Ou seja, se houver dependentes da Classe 1, os das classes 2 e 3 não terão direito à pensão. Se não houver dependentes da Classe 1, o benefício poderá ser concedido aos da Classe 2, e assim por diante.

Dentro de cada classe, o rateio do valor da pensão ocorre em partes iguais. Por exemplo, se um segurado falecido deixa uma esposa e dois filhos menores, a pensão será dividida igualmente entre os três (1/3 para cada um). Se um dos filhos atingir a maioridade e perder o direito ao benefício, sua cota seria redistribuída entre os dependentes restantes.

Dessa forma, Góes⁸⁹, destaca que por ocasião do requerimento de pensão por morte para o dependente menor de 21 anos (filho ou irmão), far-se-á necessária a apresentação de declaração da qual deverá constar que o dependente não é emancipado, estas normas estão no Regulamento da Previdência Social - RPS, Decreto nº 3048 de 1999, (RPS, art. 22, § 10).

Ainda nos ensinamentos de Góes⁹⁰, o menor sob tutela somente poderá ser equiparado aos filhos do segurado mediante apresentação de termo de tutela (RPS, art. 16, § 4º), e no caso de equiparado a filho (enteado e menor tutelado), a inscrição (para fins de concessão de pensão por morte) será feita mediante a comprovação da equiparação por documento escrito do segurado falecido manifestando essa intenção, da dependência econômica e da declaração de que não tenha sido emancipado (RPS, art. 22, § 13). Dessa forma, a concessão da pensão por morte não será protelada pela falta de habilitação de outro possível dependente, e qualquer inscrição ou habilitação posterior que importe em exclusão ou inclusão de dependente só produzirá efeito a contar da data da inscrição ou habilitação (Lei 8.213/91, art. 76).

Outro ponto que podemos destacar, assim abordado por Góes⁹¹, é que ajuizada a ação judicial para reconhecimento da condição de dependente, este poderá requerer a sua habilitação provisória ao benefício de pensão por morte, exclusivamente para fins de rateio dos valores com outros dependentes, vedado o pagamento da respectiva cota até o trânsito em julgado da respectiva ação, ressalvada a existência de decisão judicial em contrário

⁸⁹ Hugo Góes, 2024, p. 250

⁹⁰ Hugo Góes, 2024, p. 250

⁹¹ Hugo Góes, 2024, p. 250

(Lei 8.213/91, art. 74, § 3º). Nas ações em que o INSS for parte, este poderá proceder de ofício à habilitação excepcional da referida pensão, apenas para efeitos de rateio, descontando-se os valores referentes a esta habilitação das demais cotas, vedado o pagamento da respectiva cota até o trânsito em julgado da respectiva ação, ressalvada a existência de decisão judicial em contrário (Lei 8.213/91, art. 74, § 4º). Caso a referida ação judicial seja julgada improcedente, o valor retido será corrigido pelos índices legais de reajustamento e será pago de forma proporcional aos demais dependentes, de acordo com as suas cotas e o tempo de duração de seus benefícios (Lei 8.213/91, art. 74, § 5º). Em qualquer caso, fica assegurada ao INSS a cobrança dos valores indevidamente pagos em função de nova habilitação (Lei 8.213/91, art. 74, § 6º). (Góes, 2024, p. 250)

Já em relação ao cônjuge divorciado, separado judicialmente ou de fato que recebia pensão de alimentos, concorrerá em igualdade de condições com os dependentes da classe I (Lei 8.213/91, art. 76, § 2º). Todavia, na hipótese de o segurado falecido estar, na data de seu falecimento, obrigado por determinação judicial a pagar alimentos temporários a ex-cônjuge, ex-companheiro ou ex-companheira, à pensão por morte será devida pelo prazo remanescente na data do óbito, caso não incida outra hipótese de cancelamento anterior do benefício (Lei 8.213/91, art. 76, § 3º).

Assim, o cônjuge ausente somente fará jus ao benefício a partir da data de sua habilitação e mediante prova de dependência econômica, não excluindo do direito a companheira ou o companheiro (Lei 8.213/91, art. 76, § 1º). Trata-se, neste caso, de uma exceção à regra: a dependência econômica do cônjuge é presumida (Lei 8.213/91, art. 16, § 4º), salvo se ausente. Cônjuge ausente é aquele que se afasta do convívio conjugal por longo período e poderá ser concedida pensão por morte, apesar do instituidor ou dependente (ou ambos) serem casados com outrem, desde que comprovada a separação de fato ou judicial e a vida em comum.

Dessa forma, Góes⁹² destaca que o cônjuge separado de fato, divorciado, separado judicialmente ou ex-companheiro terá direito à pensão por morte, mesmo que este benefício já tenha sido requerido e concedido à companheira, ao companheiro ou novo cônjuge, desde que beneficiário de pensão alimentícia (IN INSS 128/2022⁹³, art. 373). Equipara-se à percepção de pensão alimentícia o recebimento de ajuda econômica ou financeira sob qualquer forma (IN INSS 128/2022, art. 373, § 1º).

⁹² Hugo Goes, 2024, p. 250.

⁹³

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446>

Para que os cônjuges comprovam a qualidade de dependente, Góes⁹⁴ destaca que a certidão de casamento comprova a qualidade de dependente do respectivo cônjuge para todos os fins previdenciários, inclusive quando registra o matrimônio de pessoas do mesmo sexo, desde que não haja separação de fato, e deverá ser colhida declaração do requerente no sentido da inexistência de separação de fato até a data do óbito, sob pena de responsabilização civil e criminal (IN INSS 128/2022, art. 178, § 4º)⁹⁵.

No caso dos filhos ou enteados que são dependentes do segurado, algumas regras precisam ser seguidas para que sejam beneficiados, assim Góes⁹⁶ destaca que no caso de dependente inválido ou com deficiência (filho, enteado, menor tutelado ou irmão), para fins de inscrição e concessão de benefício, a invalidez será reconhecida pela Perícia Médica Federal e a deficiência, por meio de avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar (RPS, art. 108, § 1º), pois pensão por morte somente será devida ao filho, ao enteado, ao menor tutelado e ao irmão que sejam inválidos ou que tenham deficiência intelectual, mental ou grave, se a invalidez ou deficiência tiver ocorrido antes da emancipação ou de completar a idade de 21 anos e antes da data do óbito do segurado (RPS, art. 108 c/c RPS, art. 17, § 1º). No entanto, o filho, o enteado, o menor tutelado ou o irmão que já recebe pensão por morte e, posteriormente, se torna inválido ou pessoa com deficiência intelectual, mental ou grave antes de completar 21 anos de idade, terá direito à manutenção do benefício (RPS, art. 115)⁹⁷.

A condição de dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave pode ser reconhecida antes do falecimento do segurado. Isso significa que, caso um dependente já possua essa condição, ele pode requerer o reconhecimento antecipado desse status, o que pode agilizar o processo de concessão de benefícios previdenciários, como a pensão por morte. Além disso, a norma prevê que essa condição pode ser reavaliada no momento da concessão do benefício, o que indica a possibilidade de verificação da permanência da invalidez ou deficiência, garantindo que o benefício seja concedido apenas

⁹⁴ Hugo Goes, 2024, p. 251

⁹⁵ § 4º A certidão de casamento comprova a qualidade de dependente do respectivo cônjuge para todos os fins previdenciários, inclusive quando registra o matrimônio de pessoas do mesmo sexo, desde que não haja separação de fato. Deverá ser colhida declaração do requerente no sentido da inexistência de separação de fato até a data do óbito, sob pena de responsabilização civil e criminal.

⁹⁶ Hugo Goes, 2024, p. 251

⁹⁷ Art. 115. A cota do filho, do enteado, do menor tutelado ou do irmão dependente que se tornar inválido ou pessoa com deficiência intelectual, mental ou grave antes de completar vinte e um anos de idade não será extinta se confirmada a invalidez ou a deficiência nos termos do disposto no § 1º do art. 108.

a quem realmente se enquadre nos requisitos exigidos pela legislação previdenciária.(RPS, art. 108, § 2º)⁹⁸.

Para os pensionistas que são considerados inválidos, há algumas obrigações a serem seguidas, conforme explica Góes⁹⁹, ao destacar que, pensionista inválido está obrigado, sob pena de suspensão do benefício, a submeter-se a exame médico a cargo da previdência social, processo de reabilitação profissional por ela prescrito e custeado e tratamento dispensado gratuitamente, exceto o cirúrgico e a transfusão de sangue, que são facultativos (Lei 8.213/91, art. 101¹⁰⁰). As avaliações e os exames médico-periciais poderão ser realizados com o uso de tecnologia de telemedicina ou por análise documental conforme situações e requisitos definidos em regulamento (Lei 8.213/91, art. 101, § 6º).

Embora o pensionista inválido seja dispensado da realização de exames periódicos de reavaliação da invalidez após completar 60 anos de idade, essa isenção não é absoluta. Existem hipóteses específicas em que a realização do exame permanece obrigatória. A primeira delas ocorre quando o próprio pensionista, considerando-se apto ao trabalho, solicita a realização da perícia para fins de comprovação da recuperação de sua capacidade laborativa. A segunda situação refere-se aos casos em que o exame é necessário para subsidiar decisão judicial relacionada à concessão de curatela, conforme previsto no artigo 110 da Lei nº 8.213/1991. Nessas circunstâncias, a obrigatoriedade da perícia médica permanece vigente, ainda que o beneficiário tenha ultrapassado a idade que, em regra, garantiria a dispensa do procedimento.

Apesar de alguns retrocessos na proteção social dos dependentes do segurados, temos que destacar um importante avanço no reconhecimento dos direitos previdenciários para casais do mesmo sexo. A Portaria MPS 513/2010 assegura que companheiros e companheiras em união estável homoafetiva tenham direito à pensão por morte, desde que cumpram os requisitos legais, como a comprovação da relação. Além disso, a norma tem efeito retroativo, garantindo esse direito para óbitos ocorridos desde 5

⁹⁸ Art. 108. A pensão por morte será devida ao filho, ao enteado, ao menor tutelado e ao irmão, desde que comprovada a dependência econômica dos três últimos, que sejam inválidos ou que tenham deficiência intelectual, mental ou grave, cuja invalidez ou deficiência tenha ocorrido antes da data do óbito, observado o disposto no § 1º do art. 17.

§ 2º A condição do dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave poderá ser reconhecida previamente ao óbito do segurado e, quando necessário, ser reavaliada quando da concessão do benefício.

⁹⁹ Hugo Goes, 2024, p 253

¹⁰⁰ Art. 101. O segurado em gozo de auxílio por incapacidade temporária, auxílio-acidente ou aposentadoria por incapacidade permanente e o pensionista inválido, cujos benefícios tenham sido concedidos judicial ou administrativamente, estão obrigados, sob pena de suspensão do benefício, a submeter-se a:....

de abril de 1991. Isso significa que mesmo aqueles que perderam seus companheiros antes da edição da portaria podem pleitear o benefício, desde que apresentem a documentação necessária e atendam às exigências previdenciárias. Esse reconhecimento reforça a equiparação de direitos entre uniões heteroafetivas e homoafetivas no âmbito previdenciário.

Nesse sentido, Goes¹⁰¹ destaca que para óbitos ocorridos antes do advento da Lei 8.213/91, o cônjuge do sexo masculino somente tinha direito à pensão por morte se ficasse comprovada a invalidez. Contudo, o STF tem entendido que para óbitos de seguradas ocorridos entre o advento da Constituição de 1988 e a Lei 8.213/91, o cônjuge varão tem direito ao recebimento da pensão por morte, independentemente de comprovação de estado de invalidez.

Em relação aos óbitos ocorridos após a perda da qualidade de segurado, Góes¹⁰² destaca que Em regra, não será concedida pensão por morte aos dependentes do segurado que falecer após a perda da qualidade de segurado (Lei 8.213/91, art. 102, § 2º), porém, todavia, caberá a concessão de pensão aos dependentes, mesmo que o óbito tenha ocorrido após a perda da qualidade de segurado, desde que, na data do óbito, o segurado já tivesse implementado todos os requisitos para obtenção de uma aposentadoria.

Assim cabe ressaltar que o STJ editou súmula disciplinando o tema, a saber :

Súmula 416: 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.

A pensão por morte é um benefício previdenciário concedido aos dependentes do segurado falecido, e sua concessão independe de carência, conforme estabelece o artigo 26, inciso I, da Lei 8.213/91. Isso significa que não há exigência de um tempo mínimo de contribuições para que os dependentes tenham direito ao benefício. Dessa forma, mesmo que o segurado tenha realizado poucas ou nenhuma contribuição ao INSS, seus dependentes ainda podem requerer a pensão, desde que comprovem a qualidade de segurado do falecido no momento do óbito. Essa regra visa garantir a proteção social dos dependentes, evitando que fiquem desamparados em razão da morte do segurado.

¹⁰¹ Hugo Goes, 2024, p 253

¹⁰² Hugo Goes, 2024, p 254

Outra legislação que devemos destacar é a Lei nº 9.876/1999, Lei do Fator Previdenciário, embora esteja focada no cálculo das aposentadorias, essa lei impactou indiretamente a pensão por morte, pois o valor do benefício passou a ser calculado com base na aposentadoria que o falecido teria direito.

A primeira reforma da previdência após a Constituição de 1988 foi, conforme destaca Lazzari¹⁰³, a reforma realizada em 1998 pela Emenda Constitucional nº 20 que pretendeu modificar a concepção do sistema, pois, conforme o texto, as aposentadorias passaram a ser concedidas tendo por base o tempo de contribuição, e não mais o tempo de serviço, tanto no âmbito do RGPS como – e principalmente – no âmbito dos Regimes de Servidores Públicos, aos que ingressaram em tais regimes após a publicação da emenda ou aos que optaram por suas regras, já sendo segurados anteriormente.

A segunda reforma da previdência que tivemos foi a reforma da previdência de 2003 (Emenda Constitucional nº 41/2003¹⁰⁴), que alterou as regras da pensão por morte, limitando o valor do benefício ao teto do INSS e extinguindo a acumulação com outros benefícios previdenciários, exceto em casos específicos.

Ainda nessa linha de alterações legislativas que modificaram o instituto da pensão por morte de forma significativa temos a Lei nº 13.135/2015¹⁰⁵, que ficou conhecida como "Lei das Pensões", trouxe mudanças significativas, como a redução do valor da pensão por morte para 50% do benefício mais 10% por dependente, até o limite de 100%. Também estabeleceu regras mais rígidas para a concessão do benefício.

Porém, a partir do advento da EC nº 103/2019, alguns limites foram estabelecidos, no sentido de limitar os valores recebidos pelos dependentes, vamos detalhar melhor em capítulo próprio.

Ao longo do tempo, diversas normas infraconstitucionais e reformas estruturais foram responsáveis por modificar os critérios de elegibilidade, cálculo e manutenção desse benefício, com destaque para a EC nº 103/2019, que introduziu alterações substanciais na sistemática da pensão por morte.

¹⁰³ Lazzari, 2023, p. 65

¹⁰⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm

¹⁰⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13135.htm

Nesse contexto, conforme observa Bocayuva¹⁰⁶ (2022), a pensão por morte é devida ao conjunto de dependentes do segurado falecido, esteja ele aposentado ou não, sendo devida a partir da data do óbito, observadas as condições legais específicas de cada categoria de dependente, a contar da data:

a)do óbito, quando requerido até 180 (cento e oitenta dias) após o óbito, para os filhos menores de dezesseis anos, ou quando requerida no prazo de 90 (noventa dias), para os demais dependentes;

b)do requerimento, quando requerida após o prazo previsto no item anterior. Nesse caso, a data do início do benefício será a do óbito, porém, a data de início de pagamento será a do requerimento, não sendo devida qualquer importância relativa ao período anterior à data do requerimento;

c)da decisão judicial, no caso de morte presumida. Deve-se ressaltar que a morte presumida é a presunção legal de que uma pessoa faleceu, mesmo sem possuir provas do fato (certidão de óbito). Essa presunção encontra-se presente no Código Civil.

Destaca-se, ainda, que, nos casos em que há mais de um pensionista, o valor da pensão por morte deve ser rateado igualmente entre todos os dependentes, em partes iguais (*pro rata*). Importa salientar que, antes da EC nº 103/2019, a cota-parte do beneficiário que perdesse a condição de dependente era revertida automaticamente aos demais pensionistas¹⁰⁷. Com a Reforma da Previdência, essa lógica foi modificada¹⁰⁸, produzindo impactos significativos na distribuição do benefício.

Tais alterações serão analisadas ao longo deste trabalho. Na sequência, será apresentado um breve panorama do histórico legislativo da pensão por morte, com vistas à compreensão de sua evolução normativa e de sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.

Conforme esclarece Lazzari¹⁰⁹, a pensão por morte é um benefício previdenciário destinado ao cônjuge, companheiro(a) e demais dependentes do segurado falecido, seja este homem ou mulher, aposentado ou não, conforme previsão expressa

¹⁰⁶ Marcela Carvalho Bocayuva, p. 393

¹⁰⁷ Redação anterior à EC 103/2019: Lei nº 8.213/1991, art. 77, §2º, V, § 2º. O direito à percepção de cada cota individual cessará: (...) V – com a perda da qualidade de dependente, revertendo-se a respectiva cota aos demais pensionistas.

¹⁰⁸ Emenda Constitucional nº 103/2019, art. 23, § 2º. O valor da pensão por morte será rateado entre os dependentes habilitados, não havendo reversão da cota parte entre os sobreviventes, ressalvada disposição em contrário da lei.

¹⁰⁹ Lazzari, 2023, p 408

contida no artigo 201, inciso V¹¹⁰, da CF/88. Trata-se de uma prestação continuada que visa garantir a subsistência dos dependentes diante do falecimento do provedor familiar.

O autor ressalta, ainda, que a natureza jurídica da pensão por morte pode variar conforme a causa do falecimento do segurado. Quando o óbito decorreu de acidente de trabalho, doença profissional ou doença do trabalho, o benefício assume a classificação de pensão por morte accidentária, sujeita a regras específicas quanto à carência e estabilidade. Por outro lado, nos casos em que o falecimento resulta de causas não relacionadas ao exercício laboral, a pensão é caracterizada como de origem comum, observando os requisitos gerais previstos na legislação previdenciária.

Essa distinção assume relevância não apenas para fins classificatórios, mas também para a definição da competência jurisdicional quanto à concessão e eventual revisão do benefício. A depender da natureza do evento causador da morte, a matéria poderá ser apreciada pela Justiça Federal, pela Justiça Estadual ou, ainda, pela Justiça do Trabalho, especialmente quando envolvida na responsabilização civil do empregador pelos danos decorrentes do acidente laboral.

Ao longo do tempo, o direito à pensão por morte passou por diversas transformações significativas. Inicialmente, inexistia qualquer forma de proteção aos dependentes do segurado falecido. Posteriormente, o sistema evoluiu para um modelo de ampla proteção, no qual era assegurado o recebimento integral do valor que o segurado teria direito em vida. Contudo, observa-se, nos últimos anos, uma tendência de redução expressiva nos valores pagos a título de pensão por morte. Tais mudanças evidenciam que o benefício tem se tornado objeto de disputas no âmbito da Previdência Social, apesar de sua relevância essencial para a manutenção da subsistência das famílias após o falecimento do provedor segurado.

A seguir, será realizada uma análise mais aprofundada da legislação vigente após a Reforma da Previdência e de seus impactos sobre o benefício previdenciário da pensão por morte destinado aos dependentes do segurado.

¹¹⁰ CF/88, Art. 201, V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

A reforma da previdência e suas alterações em relação a pensão por morte

Sob o argumento de que a Reforma da Previdência proporcionaria uma significativa economia ao longo dos anos, promovendo o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, foram apresentadas diversas justificativas para sua implementação. Nesse contexto, Martinez¹¹¹ observa que a proposta se fundamenta em premissas como a busca por maior equidade entre os segurados, a convergência entre os distintos regimes previdenciários, o reforço da distinção entre previdência social e assistência social, bem como a garantia de sustentabilidade do sistema previdenciário. A expectativa era de que tais medidas contribuissem para a redução do elevado comprometimento dos recursos públicos com despesas obrigatórias, possibilitando, assim, maior margem orçamentária para investimentos em áreas essenciais como saúde, educação, segurança e infraestrutura.

Em sua exposição de motivos, a PEC nº 6/2019¹¹², que viria se tornar a EC 103/2019, traz que :

A presente proposta estabelece nova lógica mais sustentável e justa de funcionamento para a previdência social, regras de transição, disposições transitórias e dá outras providências. 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” (Exposição de Motivos da PEC nº 6/2019).

Sob o amparo de justificativas revestidas por argumentos aparentemente plausíveis e socialmente aceitáveis, implementaram-se mecanismos que, na prática, resultaram em uma expressiva redução dos valores pagos a título de pensão por morte aos dependentes do segurado. A Reforma da Previdência, embora parte de um problema real — o déficit previdenciário —, adotou medidas cuja solução proposta revela-se controversa: a diminuição significativa dos benefícios previdenciários, especialmente aqueles voltados à proteção dos dependentes do segurado falecido, sob o pretexto de alcançar o almejado equilíbrio financeiro e orçamentário do sistema.

¹¹¹ Martinez, Luciano, 2020 p.13

¹¹² <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=1&data=13/11/2019>

Esta reforma representa uma profunda reestruturação do sistema previdenciário brasileiro, atingindo de maneira direta a forma de cálculo da pensão por morte. Essa reforma não apenas alterou parâmetros econômicos, mas também provocou mudanças significativas na efetiva proteção dos dependentes dos segurados falecidos.

As alterações introduzidas, especialmente aquelas previstas no artigo 23 da EC nº 103/2019, reestruturaram a forma de cálculo da pensão por morte, estabelecendo a redução do valor do benefício como regra. Tal reconfiguração tornou mais difícil o acesso ao benefício em sua integralidade, comprometendo, em muitos casos, a proteção social anteriormente assegurada aos dependentes do segurado falecido.

O Art. 23 apresenta a seguinte redação :

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

A Reforma da Previdência foi concebida com o objetivo prioritário de contenção de gastos, desconsiderando, em muitos aspectos, o caráter protetivo do sistema previdenciário. Um dos principais pontos de impacto da reforma foi a reformulação do cálculo do benefício de pensão por morte, que retomou, em parte, os critérios da antiga

Lei Orgânica da Previdência Social de 1960¹¹³. Antes da reforma, os dependentes tinham direito a 100% do valor da aposentadoria do segurado. Com a nova regra, conforme destaca Goes¹¹⁴, a pensão passou a corresponder a uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou teria direito, acrescida de 10% por dependente, até o limite de 100%.

A reforma também instituiu a utilização da média aritmética simples de todos os salários de contribuição desde julho de 1994 para fins de cálculo da aposentadoria, eliminando a possibilidade de exclusão dos 20% menores salários, como previa a legislação anterior. Essa medida teve como consequência a redução da base de cálculo

Outro aspecto relevante introduzido pela EC nº 103/2019 diz respeito à duração da pensão por morte para cônjuges e companheiros. A nova redação limitou a pensão vitalícia a situações específicas, como quando o dependente possui idade mínima ou tempo de relação com o segurado falecido, estabelecendo, para os demais casos, a concessão por período determinado conforme a faixa etária.

Essas alterações evidenciam uma mudança de paradigma na previdência social brasileira, priorizando o equilíbrio atuarial e a sustentabilidade financeira em detrimento da amplitude da proteção social. Como apontado por Alencar, o sistema previdenciário deve observar critérios de equilíbrio financeiro, mas não pode se afastar dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da proteção social.

No âmbito jurídico, Kelsen¹¹⁵ defende que a interpretação é parte essencial da aplicação do Direito, sendo imprescindível ao se estabelecer o significado das normas em face de sua hierarquia. Nesse contexto, a Constituição Federal ocupa o topo da pirâmide normativa, e todas as demais normas devem se submeter à sua autoridade.

Com base nesse princípio de supremacia constitucional, na ADI 7051 foi proposta perante o STF, questionando a compatibilidade das novas regras da pensão por morte com a Constituição. O controle de constitucionalidade, nesse sentido, visa assegurar que as alterações legislativas não comprometam direitos fundamentais previamente assegurados.

¹¹³ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm

¹¹⁴ Goes, Hugo, 2024. p. 255

¹¹⁵ Kelsen, Hans. 1998, p.

Ademais, é importante considerar que, segundo o princípio do *tempus regit actum*¹¹⁶, aplica-se à relação previdenciária a legislação vigente à época do óbito do segurado. Dessa forma, os direitos só são preservados para os que já os tinham consolidados antes da entrada em vigor da nova norma. O princípio da territorialidade também deve ser observado, garantindo a aplicação das normas brasileiras às relações previdenciárias ocorridas no país.

Por fim, a Lei nº 14.331/2022¹¹⁷ trouxe ajustes pontuais às regras da pensão por morte, especialmente quanto à comprovação da dependência econômica e ao reconhecimento da união estável. Tais mudanças, embora pontuais, refletem a dinâmica de adaptação do Direito Previdenciário à realidade social, reforçando a necessidade de constante vigilância jurídica sobre a compatibilidade das normas com os princípios constitucionais que regem a seguridade social no Brasil.

Ainda que se reconheça a importância de reformas estruturais para garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário, é essencial que tais mudanças sejam compatíveis com os princípios constitucionais que norteiam a seguridade social, especialmente os da dignidade da pessoa humana, solidariedade e proteção social. O debate instaurado no STF, especialmente por meio da ADI nº 7051, evidencia a relevância do controle de constitucionalidade como instrumento de preservação dos direitos fundamentais diante de reformas legislativas que podem representar retrocessos sociais.

Dessa forma, observa-se que a reforma, ao priorizar o equilíbrio fiscal em detrimento da efetiva proteção dos beneficiários, reforça a necessidade de constante análise crítica e jurídica das normas previdenciárias, com o objetivo de garantir que as medidas adotadas pelo Estado não desvirtuem o propósito essencial da previdência social: assegurar a subsistência e o amparo aos cidadãos em momentos de vulnerabilidade.

¹¹⁶ LINDB. Art. 6º. A lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

¹¹⁷ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14331.htm

Capítulo III

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7051: contexto e objeto da ação

Ao longo deste capítulo, será realizada uma análise da ADI nº 7051, proposta como instrumento de controle de constitucionalidade das novas regras aplicáveis à pensão por morte, introduzidas pela EC nº 103/2019. O objetivo é discutir se as referidas alterações afrontam o chamado bloco de constitucionalidade previdenciário, especialmente à luz dos princípios que regem a seguridade social no Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, é pertinente destacar a contribuição teórica de Hans Kelsen¹¹⁸, para quem a Constituição ocupa o grau mais elevado na hierarquia normativa, regulando a produção das normas gerais e podendo, inclusive, estabelecer parâmetros de conteúdo para as legislações infraconstitucionais. Assim, as leis ordinárias e emendas constitucionais devem respeitar os limites materiais e formais impostos pela Constituição vigente.

A ADI constitui um dos principais instrumentos do controle concentrado de constitucionalidade, estando prevista no artigo 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988. Trata-se de um mecanismo jurídico que atribui ao STF a competência para, em sede abstrata, apreciar a conformidade de normas infraconstitucionais com a Constituição, assegurando, assim, a supremacia da ordem constitucional e a efetiva proteção dos direitos fundamentais.

Assim, Kelsen destaca a proteção dos direitos e liberdades fundamentais e a importância de um processo especial para modificar a Constituição, em vez de permitir alterações por meio do processo legislativo comum. A ideia central é que, para garantir a efetividade desses direitos, é necessário criar mecanismos que dificultem mudanças constitucionais, assegurando que elas ocorram apenas em situações excepcionais e com amplo consenso.

Assim Kelsen destaca que :

¹¹⁸ Hans Helsen, 1998, p. 167

Uma garantia eficaz destes chamados direitos e liberdades fundamentais apenas existe se a Constituição que os garante não pode ser modificada pela via da simples legislação mas apenas o pode ser através de um processo especial que se distingue do usual processo legislativo pela circunstância de apenas poder ter lugar sob pressupostos mais restritivos: exigir-se, não uma maioria simples, mas uma maioria qualificada do órgão legislativo colegial, não uma resolução tomada uma única vez, mas uma resolução várias vezes assumida, e outros pressupostos idênticos. (Kelsen, 1998, p.111)

Outro ponto a ser levado em consideração apresentado por Kelsen¹¹⁹, para compreender as alterações legislativas é que enquanto a garantia constitucional dos chamados direitos e liberdades fundamentais não significar outra coisa senão a imposição de regras mais difíceis para alterar a constituição, limitando a possibilidade de alteração pela via comum, caso fosse possível uma alteração por simples iniciativa dos legisladores derivados, não estaríamos de frente de direitos de maior valor social.

Moraes¹²⁰ destaca que a ideia de controle de constitucionalidade está ligada à supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico e, também, à de rigidez constitucional e proteção dos direitos fundamentais, assim controlar a constitucionalidade significa verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a constituição, verificando seus requisitos formais e materiais. Destaca ainda que o legislador constituinte de 1988, ao prever a possibilidade de alteração das normas constitucionais através de um processo legislativo especial e mais difícil que o ordinário, definiu nossa Constituição Federal como rígida, fixando-se a ideia de supremacia da ordem constitucional.

Na ADI nº 7051 impetrada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados Rurais - CONTAR, temos a oportunidade de observar a ação do STF em analisar a constitucionalidade de uma emenda constitucional, cujos requisitos foram devidamente cumpridos¹²¹ em que é questionado a constitucionalidade do Art. 23, caput, da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, que tem o seguinte teor :

Emenda Constitucional nº 103/2019: “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

¹¹⁹ Hans Helsen, 1998, p. 111

¹²⁰ Alexandre de Moraes, 2024 p. 769

¹²¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9868.htm

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)”.

Este artigo já havia sido questionado pela Associação dos Delegados de polícia do Brasil - ADEPOL na ADI nº 6.916, que solicitou que fosse julgado junto com a ADI nº 7051, porém o pleito foi indeferido pelo relator Ministro Barroso, com a justificativa que “ aquela ação direta diz respeito aos segurados do RGPS, e não aos servidores públicos titulares de cargo efetivo, que se submetem a regimes próprios. Assim sendo, não obstante a norma impugnada seja a mesma, os destinatários são distintos, e distintas são as características de cada regime, o que pode, eventualmente, impactar a solução da controvérsia”.

Nesse sentido a ADI nº 7051 impugna a aplicação da regra em questão exclusivamente aos segurados do RGPS, destacando que as peculiaridades desse regime demandam uma análise distinta daquela realizada no caso da ADI nº 6.916, que trata do RPPS, pois enquanto o RPPS é destinado a servidores públicos e possui regras específicas de custeio e benefícios, o RGPS abrange trabalhadores da iniciativa privada, autônomos e outros segurados, cuja estrutura e dinâmica de financiamento são substancialmente diferentes.

Dessa forma entendemos que a aplicação da regra ao RGPS afeta uma base muito mais ampla e heterogênea de contribuintes e beneficiários, com impactos sociais e econômicos distintos. A ADI nº 6.916, por sua vez, limita-se ao RPPS, que envolve um grupo mais restrito e com características próprias de vinculação ao Estado.

Nesse sentido cabe analisar a ADI nº 7051 de forma autônoma pois a ADI nº 6916, questiona o mesmo dispositivo constitucional, mas os fundamentos, os impactos e os interesses envolvidos são distintos. Portanto, a impugnação da aplicação da regra ao RGPS deve ser analisada de forma independente, considerando as particularidades desse regime e seus efeitos sobre a seguridade social como um todo.

Sobre a pensão por morte por cotas, a requerente questiona que o artigo 23 da EC nº 103/2019 estabeleceu que o pagamento da pensão por morte será feito por cotas, ou seja, o valor da pensão será dividido de acordo com o número de dependentes do segurado falecido. Esse valor será calculado com base na aposentadoria que o instituidor da pensão (o segurado que faleceu) recebia ou teria direito a receber, caso estivesse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito.

Nesse sentido Lazzari¹²² destaca:

A previsão de irreversibilidade das cotas dos dependentes que deixam de sê-lo aos demais remanescentes apresenta perspectiva de deterioração ainda maior no valor da pensão por morte com o passar do tempo. Trata-se de mais um elemento para reduzir o valor da pensão, já profundamente vulnerado pela lógica de cotas.

No que tange ao cálculo da aposentadoria por incapacidade permanente, observa-se que a sistemática atualmente vigente foi profundamente remodelada pela EC nº 103/2019, a qual promoveu substanciais alterações no regramento anterior. A nova metodologia, prevista no artigo 201, inciso I, da CF/88, em consonância com os artigos 26, § 2º, inciso III, e § 3º, inciso II, da própria emenda, estabelece que o valor do benefício será apurado com base na média aritmética simples de todos os salários de contribuição do segurado, computados desde julho de 1994.

Sobre essa média incide um percentual inicial de 60%, que representa o valor-base do benefício. A esse montante, soma-se um acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que ultrapasse o tempo mínimo de 20 anos de recolhimento ao sistema. Assim, por exemplo, no caso de um segurado que tenha contribuído por 25 anos, o percentual aplicado será de 70% da média salarial, oriundo da soma do percentual base (60%) com os 10% correspondentes aos cinco anos adicionais.

Importante destacar que tal média, limitada aos salários posteriores a julho de 1994, constitui a base de cálculo sobre a qual incidirá o percentual final (60% + acréscimos), determinando-se, assim, o valor da aposentadoria por incapacidade permanente.

A análise desse modelo evidencia que as regras atuais de cálculo dos benefícios previdenciários, tanto da aposentadoria por incapacidade quanto da pensão por morte, resultam em valores sensivelmente inferiores àqueles que seriam devidos sob a sistemática anterior. A divisão da pensão por cotas e a rigidez no cálculo da média contributiva acabam por onerar os dependentes, comprometendo a finalidade protetiva do benefício e, consequentemente, gerando impacto negativo na subsistência daqueles que dele dependem.

¹²² Lazzari, João Batista, 2025, p 326

Outro trecho destacado no pedido formulado, questiona a forma como a lei foi elaborada, especialmente no que diz respeito ao cálculo da pensão por morte com base no valor da aposentadoria por incapacidade permanente. A argumentação aponta possíveis violações a princípios constitucionais e à proteção previdenciária das famílias dos segurados.

Consideramos que calcular o valor da pensão com médias cada vez menores compromete a renda e a capacidade de subsistência das famílias dos dependentes, e a irreversibilidade das cotas faz com que as famílias tenham acesso a uma fatia cada vez menor da integralidade da pensão por morte.

A ADI critica a forma como o cálculo da pensão por morte foi estabelecido, alegando que ele desrespeita o princípio do caráter contributivo da previdência social. Esse princípio estabelece que os benefícios previdenciários devem ser proporcionais às contribuições feitas pelo segurado ao longo da vida. A crítica sugere que, ao se basear o valor da pensão na aposentadoria por incapacidade permanente, a lei pode estar ignorando a real contribuição do segurado, especialmente se o cálculo não refletir adequadamente o tempo e o valor das contribuições. Isso poderia resultar em benefícios desproporcionais, ferindo a lógica do sistema contributivo.

A crítica doutrinária dirigida à sistemática de cálculo da pensão por morte instituída pela EC nº 103/2019 também se apoia em fundamentos constitucionais, especialmente no que se refere à proteção à dignidade da família. A CF/88, em seu artigo 226, consagra a família como base da sociedade, impondo ao Estado o dever de assegurar-lhe especial proteção. No âmbito previdenciário, esse mandamento se concretiza por meio da garantia de benefícios que preservem condições mínimas de subsistência aos dependentes do segurado falecido.

No entanto, ao adotar um modelo de cálculo que toma por base a aposentadoria por incapacidade permanente — que, por sua vez, já sofreu significativa redução em seus valores —, a legislação infraconstitucional acaba por desvirtuar o caráter protetivo do benefício, resultando em prestações que, em muitos casos, não asseguram um padrão de vida minimamente digno aos dependentes, sobretudo quando o segurado era o principal ou único provedor familiar.

Essa abordagem legislativa revela uma priorização de critérios atuariais e financeiros em detrimento dos princípios da dignidade da pessoa humana e da solidariedade, pilares do sistema de seguridade social brasileiro. Ao não considerar de forma adequada os impactos socioeconômicos decorrentes da redução do benefício, o legislador teria incorrido em uma desconexão entre os objetivos fundamentais da previdência social — previstos nos artigos 1º, inciso III, e 6º da CF/88 — e a realidade concreta das famílias beneficiárias.

Além disso, a sistemática vigente pode intensificar situações de desigualdade e injustiça social, na medida em que aplica, de forma padronizada e restritiva, um cálculo que não considera as reais necessidades dos dependentes, tampouco as particularidades de cada núcleo familiar. Tal tratamento revela-se incompatível com o espírito da Constituição, que busca assegurar uma proteção social ampla, justa e solidária, especialmente em momentos de vulnerabilidade, como a perda de um ente familiar.

Em resumo, a requerente aponta que a elaboração da lei desconsidera princípios constitucionais fundamentais, como o caráter contributivo da previdência e a proteção digna à família. A forma como o cálculo da pensão por morte foi estabelecido pode resultar em benefícios insuficientes, colocando em risco o sustento das famílias e ferindo os objetivos sociais do sistema previdenciário, dessa forma a lei precisa ser revisada para garantir maior equilíbrio entre os aspectos técnicos e a proteção social que a Constituição exige.

Acreditamos que à redução desproporcional da pensão por morte, apresenta um grande potencial de violar os princípios constitucionais e o caráter contributivo da previdência social, ressaltamos que a forma como a Reforma da Previdência foi imposta aos segurados sem os devidos debates necessários para compreender os reais impactos na sociedade, foram devastadores para o futuro da previdência no Brasil, tendo seu potencial de alcance ainda a ser mensurado.

A ADI defende que a redução desproporcional da pensão por morte contraria o princípio do caráter contributivo do RGPS, estabelecido no artigo 201 da CF/88, ignora os pilares da previdência social, e retira do beneficiário a possibilidade de receber uma pensão digna, capaz de cobrir os custos de vida dos dependentes na ausência do segurado. Assim, ao reduzir desproporcionalmente o valor da pensão por morte, desconsidera esse equilíbrio entre custo (contribuições) e benefício (prestações). Isso violaria não apenas o

caráter contributivo, mas também a lógica de justiça e reciprocidade que sustenta o sistema previdenciário.

A argumentação desenvolvida na ADI enfatiza que a nova sistemática da pensão por morte compromete as garantias constitucionais, ao impor aos dependentes do segurado falecido — como cônjuges, filhos menores ou inválidos, enteados, pais e irmãos — um benefício insuficiente para assegurar uma vida digna. Isso se agrava especialmente em situações de comprovada dependência econômica, em que a morte do provedor representa não apenas uma perda afetiva, mas também a ruptura da fonte de subsistência familiar.

Por fim, a ação direta destaca o grave impacto social da norma impugnada. A limitação do valor da pensão por morte atinge de forma desproporcional famílias em condição de vulnerabilidade, contrariando os objetivos fundamentais da previdência social, que são justamente prover proteção econômica diante de contingências como a morte do segurado. Ao se distanciar desse propósito, a nova regulamentação promove um retrocesso social, incompatível com os parâmetros constitucionais de proteção e solidariedade.

Em síntese, a ADI apresentada argumenta que a redução desproporcional da pensão por morte viola tanto o caráter contributivo da previdência social quanto os princípios constitucionais de proteção à família e à dignidade humana. A norma questionada é vista como injusta, pois desconsidera o esforço contributivo do segurado e o impacto financeiro sobre seus dependentes. Além disso, a crítica reforça que decisões do STF já estabeleceram a necessidade de equilíbrio entre contribuições e benefícios, o que não estaria sendo respeitado na norma em questão. Por fim, a redução da pensão por morte é vista como uma medida que coloca em risco a subsistência digna das famílias, ferindo os objetivos sociais e humanitários do sistema previdenciário.

Outro ponto levantado na ADI, diz respeito ao pedido apresentado, que busca a suspensão dos efeitos de uma norma específica (art. 23, caput, da Emenda Constitucional nº 103/2019) e, no mérito, requer a declaração de inconstitucionalidade parcial desta norma, além de uma interpretação conforme a Constituição. Vamos detalhar os pontos principais do pedido:

Assim, pede a concessão de uma medida cautelar para suspender temporariamente os efeitos do artigo 23, caput, da EC nº 103/2019, pois a suspensão dos efeitos dessa norma tem como objetivo restabelecer a legislação anterior do RGP, que era mais favorável aos dependentes do segurado falecido. Entendendo que tal mecanismo viola princípios constitucionais estruturantes da seguridade social, como o caráter contributivo e solidário do regime previdenciário, previsto no artigo 201 da Constituição Federal, bem como o princípio da proteção à família, consagrado nos artigos 226 e 227 da Carta Magna. Assim, ao desvincular o valor da pensão da real média salarial do segurado, o dispositivo compromete a justa contraprestação pela contribuição realizada ao longo dos anos, penalizando de forma desproporcional os dependentes no momento em que se encontram mais vulneráveis.

O segundo pedido formulado consiste na adoção de uma interpretação conforme a Constituição para o mesmo dispositivo. Nesse caso, propõe-se que a regra do artigo 23 da EC nº 103/2019 seja interpretada de modo a assegurar que o cálculo da pensão por morte tenha como base a média aritmética simples de todos os salários de contribuição do segurado desde julho de 1994, da mesma forma que ocorre com os benefícios de aposentadoria concedidos em vida. Essa interpretação buscaria alinhar a norma infraconstitucional aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da solidariedade, e da proteção à família, evitando distorções que possam comprometer o caráter protetivo da previdência social.

Essa interpretação visa garantir que o cálculo da pensão por morte seja mais justo e proporcional às contribuições feitas pelo segurado, refletindo melhor o esforço contributivo e garantindo uma proteção adequada aos dependentes.

O objetivo central do pedido é proteger os direitos dos dependentes dos segurados do RGP falecidos em atividade. O requerente argumenta que a norma atual, ao calcular a pensão por morte com base em uma aposentadoria por incapacidade permanente hipotética, reduz desproporcionalmente o valor do benefício, prejudicando a subsistência dos dependentes.

Ao pleitear a suspensão dos efeitos da norma impugnada e a consequente declaração de constitucionalidade parcial do artigo 23, caput, da EC nº 103/2019, o requerente visa assegurar a restauração de um critério de cálculo da pensão por morte

que seja mais justo, proporcional e alinhado aos princípios constitucionais da seguridade social. A pretensão central é garantir que os dependentes do segurado falecido recebam um benefício previdenciário condizente com o esforço contributivo por ele realizado ao longo de sua vida laboral, evitando distorções geradas pela adoção de parâmetros hipotéticos, como a aposentadoria por incapacidade permanente fictícia.

Além disso, o pedido busca reafirmar o respeito aos princípios constitucionais que estruturam a previdência social brasileira, notadamente o princípio do caráter contributivo e o princípio da proteção à família, consagrados na Constituição Federal de 1988. Ao fundamentar sua argumentação nesses valores, o requerente sustenta que a forma de cálculo atualmente adotada compromete a efetividade da proteção previdenciária, especialmente em contextos de vulnerabilidade social, como a morte do provedor familiar.

Diante dos argumentos apresentados na nesta ação que questiona o novo cálculo da pensão por morte, é possível observar que a demanda abarca de forma consistente os principais riscos decorrentes da adoção de uma metodologia que reduz significativamente os valores destinados aos dependentes do segurado falecido.

A aplicação de percentuais inferiores, aliada a dispositivos como o rateio das cotas entre os dependentes e a irreversibilidade dessas parcelas, configura uma limitação substancial ao acesso a um benefício previdenciário justo e compatível com a dignidade da pessoa humana. Tais mecanismos revelam-se incompatíveis com a função protetiva da pensão por morte, desvirtuando sua natureza assistencial e contributiva.

A ação constitucional acerta ao invocar os princípios estruturantes da seguridade social, como a dignidade da pessoa humana, a solidariedade e a proteção social integral, todos consagrados na Constituição Federal. Tais fundamentos devem nortear a interpretação e aplicação das normas previdenciárias, sob pena de se promover a exclusão social justamente em momentos de maior vulnerabilidade — como o falecimento do provedor familiar.

Constata-se, assim, que a nova sistemática de cálculo tem como efeito prático não a preservação da proteção social, mas sim a restrição do acesso ao benefício, contrariando os compromissos constitucionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Uma interpretação conforme a Constituição permitiria resgatar a finalidade precípua da pensão por morte, assegurando aos dependentes condições mínimas de subsistência e respeito à dignidade, em consonância com os valores já estabelecidos pelo sistema de proteção social.

O Relatório apresentado na ADI nº 7051

O relatório¹²³ do ministro Barroso, inicia apresentando os fatos do pedido feito pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados e Assalariadas Rurais - CONTAR, destacando os pontos que a requerente deseja impugnar por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 7051.

Assim o relatório apresenta também os argumentos da Presidência da República, do Senado e da Advocacia Geral da União, que em síntese, apresentaram argumentos defendendo a constitucionalidade da norma editada (art. 23 da EC nº 103/2019), indicando que: (i) a requerente não tem legitimidade ativa, por ausência de pertinência temática, já que representa apenas os trabalhadores rurais e o dispositivo impugnado atinge também os urbanos; (ii) é legítima a alteração do regime de pensão por morte para equacionar o déficit atuarial da previdência social, evitar o colapso do sistema e garantir o benefício das futuras gerações; (iii) o princípio da vedação ao retrocesso social não é absoluto, podendo ser relativizado se a mudança tiver por objetivo a garantia de um direito fundamental, como ocorre no caso com o direito à previdência social; (iv) não há direito adquirido a regime jurídico previdenciário; (v) as inovações legislativas no benefício da pensão por morte não comprometerão a manutenção das condições materiais de vida da família, nem acarretarão qualquer violação à dignidade da família dos instituidores da pensão; e (vi) não há afronta ao princípio contributivo, pois o cálculo da pensão continua considerando as bases de contribuição do segurado.

Mendes¹²⁴ destaca que nas ações de controle concentrado, o papel do PGR é livre, podendo manifestar-se pela constitucionalidade ou inconstitucionalidade da lei, este emite um parecer, na qualidade de custos legis (fiscal da lei). Assim, ao contrário do AGU, que

¹²³ Páginas de 4 a 8 do Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7051

¹²⁴ Mendes,Gilmar. 2024, p 682

ocupa posição em regra vinculada, o PGR atua de forma discricionária, podendo opinar segundo seu livre convencimento que, obviamente, não vincula o STF.

A Procuradoria da República, embora tenha inicialmente arguido a ilegitimidade ativa da requerente por representar apenas uma fração da respectiva categoria, manifestou-se, no mérito, pela inconstitucionalidade do artigo 23 da Emenda Constitucional nº 103/2019. Em sua análise, destacou que a norma impõe uma redução severa e excessivamente rigorosa no valor da pensão por morte, em afronta direta aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988) e da proteção à família (art. 226 da CF/1988).

Nesse ponto, a atuação da Procuradoria revela-se particularmente sensata e alinhada com os fundamentos da ordem constitucional. Ao reconhecer que a nova sistemática prevista no art. 23 da EC nº 103/2019 acarreta prejuízos substanciais e, em muitos casos, incalculáveis aos dependentes do segurado falecido, evidencia-se a gravidade da medida e seus efeitos sociais.

A manutenção desse dispositivo, ao reduzir significativamente os valores pagos a título de pensão por morte, possui elevado potencial para comprometer o poder aquisitivo dos dependentes e, por consequência, afetar diretamente sua subsistência, contrariando os fins protetivos da Previdência Social e os valores fundamentais do Estado Democrático de Direito.

O Voto do Ministro Luís Roberto Barroso: fundamentos e argumentação jurídica

O voto¹²⁵ do Ministro Barroso está dividido em três partes. Na primeira, ele contextualiza a Reforma da Previdência nos aspectos social, jurídico e econômico. Na segunda, estabelece dois princípios para interpretar o caso: (i) a autocontenção judicial na análise da constitucionalidade de emendas e (ii) a consideração das capacidades institucionais e dos impactos sistêmicos das decisões sobre a previdência. Na terceira parte, examina as questões preliminares e de mérito levantadas na ação direta.

¹²⁵ Páginas de 9 a 31 do Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7051

A primeira parte¹²⁶ do voto do Ministro Barroso apresenta o contexto social, jurídico e econômico que motivou a Reforma da Previdência.

Podemos perceber que o ministro adota uma postura mais voltada aos fatores econômicos e preocupados com o equilíbrio atuarial do sistema, apresentando também o uso inadequado de recursos da seguridade social, com desvios e concessões de benefícios sem a devida fonte de custeio, o que agravou o desequilíbrio financeiro do sistema, questão que deveria ser revista em face de maior fiscalização e não de prejuízos aos segurados.

Diante do cenário demográfico e atuarial, o relator conclui que o crescimento contínuo do déficit previdenciário compromete a capacidade de investimento do Estado, afeta negativamente a confiança dos agentes econômicos, eleva as taxas de juros e dificulta a retomada do crescimento econômico. Assim, sua argumentação sustenta que a disciplina trazida pela EC nº 103/2019, ainda que restritiva, constitui medida necessária para preservar a sustentabilidade do sistema e garantir a continuidade da proteção previdenciária às futuras gerações.

Ainda no relatório, o Ministro destaca que a combinação desses fatores evidenciou a necessidade de reforma para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, justificando a aprovação da EC nº 103/2019.

Na segunda parte de seu voto, o relator passa a examinar os vetores interpretativos aplicáveis ao controle de constitucionalidade da EC nº 103/2019, destacando fundamentos que, em sua visão, devem orientar a atuação do Poder Judiciário diante de reformas estruturais como a da previdência social.

O primeiro vetor abordado refere-se ao princípio da auto contenção judicial, especialmente relevante no contexto do controle de constitucionalidade de emendas constitucionais, o que lhe confere uma presunção de legitimidade, devendo ser respeitada pela jurisdição constitucional, salvo em casos de clara e inequívoca afronta aos princípios e normas fundamentais da Constituição Federal.

Nesse contexto, o relator observa que a interpretação das cláusulas pétreas, embora deva assegurar a preservação dos direitos e garantias fundamentais, não pode

¹²⁶ Páginas de 9 a 16 do Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7051

ser utilizada como obstáculo à evolução normativa da ordem constitucional, desde que respeitados os seus limites estruturais.

O segundo vetor interpretativo apresentado trata da capacidade institucional do Poder Judiciário e dos riscos de decisões que possam causar efeitos sistêmicos indesejáveis. O relator sustenta que determinadas matérias, a exemplo da previdência social, envolvem elevado grau de complexidade técnica, atuarial e orçamentária, o que recomenda cautela por parte do Judiciário ao intervir em políticas públicas que demandam conhecimento especializado. Nesse sentido, a atuação do Judiciário deve estar limitada à análise de compatibilidade das normas com os princípios constitucionais, evitando a substituição da vontade do legislador por juízos valorativos próprios, sob pena de configurar ativismo judicial. O argumento se ancora no princípio republicano de que o poder emana do povo e de seus representantes eleitos, não devendo ser concentrado em um único Poder.

Assim, o relator conclui que a análise da constitucionalidade da EC nº 103/2019 deve ser pautada por moderação e respeito à separação dos Poderes, considerando os impactos sociais, políticos e econômicos decorrentes de qualquer decisão judicial que venha a alterar os parâmetros definidos pelo legislador na reforma da previdência.

Após definir esses vetores interpretativos, o voto do relator passa à análise específica das impugnações formuladas na ação, e na terceira parte¹²⁷ ele apresenta os argumentos que ele considera mais relevantes para esta decisão.

O relator concorda que a reforma da previdência trouxe mudanças significativas na pensão por morte, reduzindo seu valor em comparação ao modelo anterior. O novo cálculo prevê um percentual base de 50% da aposentadoria do segurado falecido, acrescido de 10% por dependente, até o máximo de 100%. Embora reconheça que essa mudança reduziu os benefícios, o relator entendeu que não houve violação de cláusulas pétreas, pois a Constituição não estabelece parâmetros rígidos para o cálculo da prestação previdenciária.

Em seu relatório também destaca que a reforma busca equilíbrio financeiro e atuarial, evitando distorções do regime anterior, que favorecia dependentes de segurados falecidos em atividade em comparação com aqueles que já estavam aposentados. Além

¹²⁷ Páginas de 22 a 31 do Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7051

disso, comparações internacionais indicam que os novos parâmetros brasileiros estão alinhados com os de outros países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE.

Por fim, o voto do relator, Ministro Luís Roberto Barroso, na Ação Direta de Inconstitucionalidade que questionava o artigo 23 da Emenda Constitucional nº 103/2019, concluiu pela improcedência do pedido. Segundo seu entendimento, foram afastadas as alegações de violação aos princípios da vedação ao retrocesso social e da segurança jurídica, uma vez que as novas regras introduzidas pela norma impugnada possuem efeitos prospectivos, aplicando-se apenas a fatos ocorridos após sua promulgação.

Além disso, o relator propôs a fixação de tese de julgamento, reconhecendo expressamente a constitucionalidade do artigo 23, caput, da EC nº 103/2019, o qual estabelece novos critérios para o cálculo da pensão por morte tanto no RGPS quanto no RPPS.

Em síntese, o voto do Ministro Barroso reafirma a validade do novo modelo de cálculo, validando as alterações introduzidas pela Reforma da Previdência no tocante ao benefício de pensão por morte e reconhecendo sua conformidade com os parâmetros constitucionais vigentes.

Apesar do posicionamento firmado pelo Ministro relator no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, entende-se, nesta análise, que a decisão adotada revela uma preocupação excessiva com aspectos econômicos, especialmente com a alegada existência de um déficit previdenciário, em detrimento da observância dos direitos e garantias fundamentais que estruturaram o sistema de proteção social.

A sustentação do sistema previdenciário, embora legítima e necessária, não pode ser promovida exclusivamente por meio da restrição de benefícios, sobretudo daqueles destinados à subsistência de núcleos familiares vulnerabilizados pela perda de seu provedor. Antes de recorrer à redução das prestações previdenciárias, seria razoável exigir do Estado a adoção de medidas alternativas de controle fiscal, que não comprometessem a eficácia dos direitos sociais constitucionalmente assegurados.

A significativa diminuição do valor da pensão por morte, tal como prevista no artigo 23 da EC nº 103/2019, impacta diretamente na renda das famílias enlutadas, agravando sua situação de vulnerabilidade e desamparo. Trata-se, portanto, de medida

que viola frontalmente o princípio da dignidade da pessoa humana e esvazia o conteúdo protetivo da Previdência Social, transformando um direito fundamental em um benefício residual.

O voto em questão evidencia a sobreposição de valores econômicos aos valores sociais, naturalizando limitações à fruição de direitos previdenciários sem que haja o devido debate público e institucional acerca das consequências sociais dessas restrições. Tal postura representa um perigoso precedente, que pode comprometer a integridade do sistema de segurança social e enfraquecer a função protetiva do Estado diante de seus cidadãos mais vulneráveis.

O Voto Divergente do Ministro Edson Fachin: perspectiva alternativa e princípios constitucionais invocados

O voto¹²⁸ do Ministro Fachin na ADI 7051, é um voto divergente em relação ao relator, Ministro Barroso, nele o ministro concorda com o relator em aspectos formais, mas diverge profundamente quanto às premissas e ao mérito da Reforma da Previdência, especialmente no que diz respeito ao cálculo da pensão por morte estabelecido pela EC nº 103/2019.

Fachin criticou a contextualização da reforma feita pelo relator, que destacou o envelhecimento da população, a queda da taxa de fecundidade e o déficit previdenciário como justificativas para a reforma. Para Fachin, essa análise é reducionista e ignora o projeto constitucional de 1988, que buscou superar a exclusão social e econômica histórica do Brasil. Ele argumenta que a reforma não pode ser vista apenas sob uma ótica economicista, mas deve considerar o impacto social e a proteção dos direitos fundamentais.

Fachin discordou dos "vetores interpretativos" adotados pelo relator, que priorizam a sustentabilidade financeira do sistema previdenciário. Ele defende que a interpretação constitucional deve ser guiada pelos princípios da solidariedade, da dignidade humana e da proteção social, que são pilares do Estado Democrático de Direito. Fachin alerta que a

¹²⁸ Páginas de 32 a 57 do Acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7051

reforma, ao reduzir direitos sociais, afasta-se do projeto constitucional de 1988, que buscou construir uma sociedade mais justa e igualitária.

O ponto central da divergência de Fachin é o artigo 23 da EC nº 103/2019, que alterou o cálculo da pensão por morte. O novo cálculo estabelece que o benefício será equivalente a 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou teria direito (em caso de aposentadoria por incapacidade permanente), com acréscimo de 10% por dependente, até o limite de 100%. Fachin argumenta que essa mudança resulta em uma redução drástica do valor da pensão, especialmente para segurados que faleceram em atividade e têm menos de 20 anos de contribuição.

Fachin votou pela procedência parcial do pedido, declarando a inconstitucionalidade da expressão “ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito” do artigo 23, caput, da EC 103/2019. Ele propõe que o cálculo da pensão por morte para segurados que falecem em atividade utilize o regramento anterior à reforma, garantindo um valor mais justo e adequado às necessidades das famílias.

O voto de Fachin é marcado por uma visão social e mãos protetivas da Constituição, criticando a Reforma da Previdência por seu impacto negativo sobre os direitos sociais e a dignidade humana. Ele defende que a redução do valor da pensão por morte é desproporcional e injusta, especialmente para mulheres e famílias vulneráveis, e propõe a manutenção do cálculo anterior para garantir a proteção social prevista na Constituição de 1988.

O Tribunal, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ação direta e fixou a seguinte tese de julgamento: "É constitucional o art. 23, caput, da EC nº 103/2019, que fixa novos critérios de cálculo para a pensão por morte no Regime Geral e nos Regimes Próprios de Previdência Social", nos termos do voto do Relator, vencidos parcialmente os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber (Presidente). O acórdão transitou em julgado em 26/10/2023.

Ao declarar constitucional o art. 23, caput, da EC nº 103/2019, o STF validou as alterações impostas pela reforma da previdência no que diz respeito aos novos limites estabelecidos na pensão por morte, esta alteração tem um grande caráter prejudicial para a população, que se vê em meio a perdas significativas de direitos em face de reformas cada vez mais profundas, sabemos que esta não é a primeira e nem será a última reforma da

previdência, tendo em vista a necessidade de adequar os anseios da população ao orçamento cada vez mais disputado.

Apesar da decisão pela constitucionalidade do art. 23, caput, da EC nº 103/2019, as discussões continuam, pois os impactos reais dessa alteração na concessão da pensão por morte serão sentidos a curto, médio e longo prazo, de forma que a análise desta alteração se perpetue ao longo do tempo.

Lazzari¹²⁹ destaca que o Plenário do STF declarou constitucional o caput do art. 23 da EC nº 103/2019, que fixou os novos critérios de cálculo da pensão por morte. O tema foi discutido na sessão virtual encerrada em 23.06.2023, no julgamento da ADI nº 7.051, com a fixação da seguinte tese de julgamento: “É constitucional o art. 23, caput, da EC nº 103/2019, que fixa novos critérios de cálculo para a pensão por morte no regime geral e nos regimes próprios”.

Em tese as discussões sobre a constitucionalidade das alterações se encerram com esta decisão, agora passamos a nos debruçar sobre os impactos futuros que essa decisão gerará nos benefícios futuros, pois com essa redução acentuada nos valores, a garantia de uma pensão digna está em risco.

Os efeitos da nova sistemática de cálculo da pensão por morte, legitimada pela decisão majoritária do Supremo Tribunal Federal, serão percebidos de forma progressiva ao longo dos anos. À medida que os benefícios forem concedidos com base nos novos parâmetros, o valor recebido pelos dependentes tenderá a se tornar cada vez mais reduzido, diluído no tempo, sob a justificativa de promoção de um suposto equilíbrio atuarial do sistema previdenciário.

Nesse contexto, o voto divergente proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade representa um importante contraponto e um alento à compreensão de que os direitos e garantias fundamentais — especialmente os de natureza social — devem prevalecer mesmo diante de argumentos econômicos. A Constituição Federal consagra a proteção social como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, sendo inaceitável que conquistas históricas da seguridade social sejam relativizadas em nome de metas fiscais.

¹²⁹ Lazzari, João Batista, 2025, p. 325

Embora a tese da constitucionalidade do artigo 23 da Emenda Constitucional nº 103/2019 tenha prevalecido no julgamento, os principais prejudicados são os cidadãos, que passam a ter acesso a prestações previdenciárias cada vez mais restritas. Tal cenário fragiliza a função protetiva da Previdência Social e compromete a efetividade dos direitos fundamentais daqueles que dependem do benefício de pensão por morte como fonte essencial de subsistência.

Considerações finais

A decisão do STF no âmbito das discussões acerca da constitucionalidade do art. 23 da EC nº 103/2019, que resultou na ADI nº 7051, declarou constitucional o novo cálculo da pensão por morte, o que reflete um momento crucial no debate sobre a sustentabilidade do sistema previdenciário e a proteção dos direitos sociais. No entanto, a constitucionalidade formal da reforma não elimina os impactos profundamente prejudiciais que ela traz para a população, especialmente para os mais vulneráveis, que dependem dos benefícios previdenciários para sua subsistência.

O voto do ministro Barroso se mostra muito cauteloso em combater as injustiças sociais geradas pela lei no âmbito do judiciário, tendo em vista que a EC nº 103/2019 foi debatida no âmbito do executivo e aprovada conforme manda a constituição para este tipo de emenda, não devendo se o judiciário uma instância para analisar se a lei é ou não benéfica para os beneficiários.

A reforma da previdência, embora justificada pela necessidade de equilibrar as contas públicas e garantir a viabilidade financeira do sistema, revela-se como mais um capítulo em um processo contínuo de redução de direitos sociais. A ADI nº 7051 é emblemática desse cenário, pois evidencia como as mudanças legislativas, mesmo quando validadas pelo Judiciário, podem resultar em perdas significativas para os cidadãos, especialmente aqueles que já enfrentam dificuldades econômicas e sociais. A redução do valor da pensão por morte, por exemplo, não apenas compromete a segurança financeira das famílias enlutadas, mas também aprofunda as desigualdades, atingindo de forma mais severa as mulheres, que representam a maioria dos dependentes beneficiários.

É importante reconhecer que a reforma da previdência não é um fenômeno isolado, mas parte de um contexto mais amplo de ajustes fiscais e reformas estruturais que têm sido implementados ao longo dos anos. Essas reformas, embora muitas vezes necessárias do ponto de vista econômico, precisam ser avaliadas com cuidado para que não sacrifiquem os princípios constitucionais da dignidade humana, da solidariedade e da proteção social. A Constituição de 1988 foi construída com o objetivo de superar as desigualdades históricas do país e garantir direitos básicos a todos os cidadãos. Portanto, qualquer mudança no sistema previdenciário deve ser guiada por esse compromisso, buscando equilibrar a sustentabilidade financeira com a justiça social.

Por fim, a ADI nº 7051 serve como um alerta para a sociedade e para os poderes públicos sobre a necessidade de diálogo e transparência na condução das reformas. É fundamental que as decisões sobre o futuro da previdência sejam tomadas com ampla participação da população e com base em estudos que considerem não apenas os aspectos econômicos, mas também os impactos sociais e humanos. Enquanto o debate sobre novas reformas continua, é essencial lembrar que o sistema previdenciário não é apenas uma questão de números e orçamentos, mas um instrumento vital para a proteção e a dignidade de milhões de brasileiros. A busca por soluções sustentáveis e justas deve ser, portanto, o norte de qualquer proposta de mudança.

O voto do ministro Fachin nos trouxe um alento, pois mesmo vencido nessa discussão, seus argumentos mostram que não há unanimidade na compreensão de que os direitos e garantias fundamentais podem ser limitados em prol de argumentos contábeis e atuariais.

Entendemos que esta é apenas mais uma das inúmeras reformas que nossa previdência social vem enfrentando e o direito dos mais humildes estão sempre em discussão, pois o regime geral é aquele que abarca a maioria da população, sendo responsável por cerca de 64,8% da população, conforme dados do IPEA¹³⁰.

Estes dados mostram a magnitude do RGPS e como este recurso estará sempre em disputa no orçamento social, pois como se trata de um sistema contributivo, onde os segurados precisam contribuir para que o sistema funcione.

A decisão do Supremo Tribunal Federal não põe fim a discussão, mas não nos permite questionar sua constitucionalidade, agora os debates serão a fim de compreender os impactos dessa alteração ao longo do tempo, a fim de compreender a redução da proteção social, frente a redução significativa nos valores dos benefícios devidos aos dependentes dos segurados.

Dessa forma, conclui-se que os prejuízos decorrentes da manutenção da nova sistemática de cálculo da pensão por morte afetam não apenas os princípios constitucionais, mas também a realidade concreta das famílias brasileiras. Todos perdem, mas sobretudo aqueles que, diante da perda de seu provedor, se deparam com valores de benefício manifestamente insuficientes para suprir suas necessidades básicas em um momento de profundo infortúnio e fragilidade.

¹³⁰ <https://www.ipea.gov.br/portal/beneficiometro/beneficiometro-artigos/previdencia-social>

A substituição de um modelo protetivo por um modelo restritivo, guiado predominantemente por critérios atuariais, compromete a função social da Previdência e desvirtua sua razão de existir: assegurar amparo digno ao segurado e aos seus dependentes em situações de risco social. Nesse cenário, torna-se urgente a retomada de um debate qualificado que coloque os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana no centro das decisões legislativas e judiciais em matéria previdenciária.

Bibliografia

- ALEXY, Robert. *Conceito e validade do direito*. Organização: Ernesto Garzón Valdés (et al.); tradução: Gercélia Batista de Oliveira Mendes. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. (Biblioteca Jurídica WMF).
- ALEXY, Robert. *Teoria discursiva do direito*. Organização, tradução e estudo introdutório: Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.
- AGOSTINHO, Theodoro. *Manual de direito previdenciário*. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. ePUB.
- AGOSTINHO, Theodoro. *Manual de direito previdenciário*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- ALENCAR, Hermes Arrais. *Manual de Direito Previdenciário*. São Paulo: SaraivaJur, 2024. ePUB.
- BALERA, Wagner. *Direito previdenciário*. Wagner Balera, Cristiane Miziara Mussi. 10. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.
- BALERA, Wagner. *Reforma da previdência social* [livro eletrônico]: comparativo e comentários à Emenda Constitucional nº 103/2019. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. ePUB.
- BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. ePUB.
- BITTAR, Eduardo C. B. *Introdução ao estudo do direito: humanismo, democracia e justiça*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução: Carlos Nelson Coutinho; apresentação: Celso Lafer. 2. ed. [30a Reimp.]. Rio de Janeiro: GEN – Grupo Editorial Nacional. Selo: Editora Atlas, 2022.

BOBBIO, Norberto. *Teoria da Norma Jurídica*. Tradução: Fernando Pavan Baptista & Ariani Bueno Sudatti. 2. ed. São Paulo: Editora Edipro, 2003.

BOCAYUVA, Marcela Carvalho. *Direito previdenciário*. Coordenação: Renee do Ó Souza. 1. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social e trabalho no capitalismo* [livro eletrônico]. São Paulo: Cortez, 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicacompile.htm. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. *Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB)*. Diário Oficial da União: seção 1, p. 18877, 5 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. *Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022*. Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. Diário Oficial da União: seção 1, p. 198, 29 mar. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446>. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, p. 16955, 25 jul. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de constitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 nov. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 21 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 14.331, de 4 de maio de 2022. Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o cálculo dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte no Regime Geral de Previdência Social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 160, n. 84, p. 1, 5 maio 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14331.htm. Acesso em: 16 jun. 2025.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed., 14. reimp. (Manuais Universitários).

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

DALVI, Luciano. *Previdência Social comentada e aplicada ao processo*. 2. ed. Campo Grande: Contemplar, 2012.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito: Introdução à Teoria Geral do Direito, à Filosofia do Direito, à Sociologia Jurídica, à Norma Jurídica e Aplicação do Direito*. 28. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 13. ed., rev., atual. e ampl. Barueri [SP]: Atlas, 2025.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Teoria da norma jurídica: ensaio de pragmática da comunicação normativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O poder constituinte*. 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2014.

GOES, Hugo. *Manual de direito previdenciário* [recurso eletrônico]. 18. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Método, 2024.

HAHN, Noli Bernardo (org.). *Direito e cidadania em debate* [recurso eletrônico]. Cruz Alta: Ilustração, 2024.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. 2011. Tese de doutorado. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/9235/1/Fabio%20Zambitte%20Ibrahim%20-%20texto%20completo.pdf>. Acesso em: 17 maio 2025.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Desaposentação*. 5. ed. Niterói - RJ: Impetus, 2011.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Uma nova reforma da previdência social?* Migalhas, São Paulo, 17 jun. 2024. Coluna Previdencialhas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/previdencialhas/409355/uma-nova-reforma-da-previdencia-social>. Acesso em: 27 maio 2025.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Um século de previdência social – O desafio da cobertura universal*. Migalhas, São Paulo, 24 jan. 2023. Colunas Previdenciárias. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/previdencialhas/380388/um-seculo-de-previdencia-social--o-desafio-da-cobertura-universal>. Acesso em: 27 maio 2025.

IBRAHIM, Fábio Zambitte; ALMEIDA, Fernanda Cabral de. *Previdência Social para Todos: uma resposta às mudanças no mundo do trabalho em face da Quarta Revolução Industrial*. Revista Brasileira de Direito Previdenciário, Porto Alegre: LexMagister; IBDP, v. 58, ago./set. 2020.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. Tradução: Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução: João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. *Direito previdenciário*. 4. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2025.

MARTINS, Flávio. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. EPUB.

MARTINEZ, Luciano *Reforma da previdência: Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019: entenda o que mudou* / Luciano Martinez. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020. 280 p

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 19. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024. (Série IDP).

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed., 2. reimpr. Barueri [SP]: Atlas, 2023.

NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. 47. ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

NERY, Pedro Fernando; TAFNER, Paulo. *Reforma da previdência: por que o Brasil não pode esperar?* 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

NUNES, Rizzato. *Manual de introdução ao estudo do direito: com exercícios para sala de aula e lições de casa*. 14. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/pt/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 16 jun. 2025.

PADILHA, Rodrigo. *Direito Constitucional*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2020.

PAULO NETO, Carlos Romero Lauria. *A decisão constitucional vinculante*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2011.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. *Contribuições para a seguridade social*. São Paulo: LTR, 2003.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. *Direito previdenciário esquematizado*. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. (Coleção Esquematizado®).

SAVARIS, José Antonio. *Direito processual previdenciário*. 9. ed. rev., atual. e ampl.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica e jurisprudência no Código de Processo Civil: coerência e integridade*. Coord. Eduardo Arruda Alvim, George Salomão Leite. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 1992.