

FACULDADES INTEGRADAS DE BAURU

DIREITO

Mayara Mihoko Kodima Cury

**O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL E A REFORMA DA
PREVIDÊNCIA: ANÁLISE DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DOS BENEFÍCIOS
DAS APOSENTADORIAS VOLUNTÁRIAS E SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA**

**Bauru
2020**

Mayara Mihoko Kodima Cury

**O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL E A REFORMA DA
PREVIDÊNCIA: ANÁLISE DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DOS BENEFÍCIOS
DAS APOSENTADORIAS VOLUNTÁRIAS E SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA**

**Monografia apresentada às 19h00m do
dia 06 de janeiro de 2021 para
obtenção do título de Bacharel em
Direito, sob a orientação do Dr. Prof.
Camilo Stangherlim Ferraresi.**

**Bauru
2020**

Cury, Mayara Mihoko Kodima.

O princípio da vedação ao retrocesso social e a reforma da previdência: análise da (in)constitucionalidade dos benefícios das aposentadorias voluntárias e sustentabilidade financeira. Mayara Mihoko Kodima Cury. Bauru, FIB, 2020.

57f.

Monografia, Bacharel em Direito. Faculdades Integradas de Bauru - Bauru

Orientador: Dr. Prof. Camilo Stangherlim Ferraresi

1. Emenda Constitucional 103/2019. 2. Princípio da vedação ao retrocesso social. 3. Aposentadoria programada. I. O princípio da vedação ao retrocesso social e a reforma da previdência: análise da (in)constitucionalidade dos benefícios das aposentadorias voluntárias e sustentabilidade financeira II. Faculdades Integradas de Bauru.

CDD 340

Mayara Mihoko Kodima Cury

**O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL E A REFORMA DA
PREVIDÊNCIA: ANÁLISE DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DOS BENEFÍCIOS
DAS APOSENTADORIAS VOLUNTÁRIAS E SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA**

**Monografia apresentada às 19h00m do
dia 06 de janeiro de 2021 para
obtenção do título de Bacharel em
Direito,**

Bauru, 06 de janeiro de 2021

Banca Examinadora:

Presidente/ Orientador: Prof. Dr. Camilo Stangherlim Ferraresi

Professor 1: Prof. Me. Márcia Regina Negrisoni Fernandez Polettini

Professor 2: Prof. Me. Tales Manoel Lima Vialogo

**Bauru
2020**

Às pessoas incríveis que compartilham
comigo os desafios da vida.

AGRADECIMENTOS

Toda a gratidão à família que eu escolhi, meu marido e amor da minha vida, Lucas Cury. Você viu em mim futuros concretos onde existia apenas potencial e toda a fé que você deposita em mim é combustível para alcançar lugares mais altos.

Aos meus pais, pelo cuidado excepcional e transbordante, um amor que extrapola os limites do imaginário e torna-se tangível a todos os que os cercam.

Aos mestres que dispuseram do seu tempo ao meu ensino, com toda diligência e paciência, e em especial ao meu orientador, Dr. Camilo Stangherlim Ferraresi.

Ao Dr. Eduardo Telles de Lima Rala, por me apresentar o direito previdenciário e me ensinar com tanto zelo, tornando-se grande amigo.

Às minhas almas irmãs, Letícia Lima e Natália Betti, por se fazerem presente durante toda esta jornada. As suas palavras soam como refrigerio ao meu espírito.

Finalmente, ao meu amigo de curso Waldemar e a todos os amigos que eu conquistei ao longo destes anos, em homenagem aos grandes desafios que nós enfrentamos juntos. Vocês tornaram esta estação mais leve e suave.

“Eu te louvarei, porque de um modo terrível e tão maravilhoso fui formado; maravilhosas são as tuas obras, e a minha alma o sabe muito bem.” (Salmos 139:14)

Fale a favor daqueles que não podem se defender. Proteja os direitos de todos os desamparados. Fale por eles e seja um juiz justo. Proteja os direitos dos pobres e dos necessitados.

Provérbios 31:8-9 NHTL

Esta é uma briga pela qual vale a pena lutar.

Taylor Swift

CURY, Mayara Mihoko Kodima. **O princípio da vedação ao retrocesso social e a reforma da previdência: análise da (in)constitucionalidade dos benefícios das aposentadorias voluntárias e sustentabilidade financeira.** 2020 57f. Monografia apresentada às Faculdades Integradas de Bauru, para obtenção do título de Bacharel em Direito. Bauru, 2020.

RESUMO

A previdência social é um direito social – categoria dos direitos humanos e, portanto, submetido ao crivo do princípio da vedação ao retrocesso social – previsto na CF/88 e sofreu recentemente uma alteração legislativa com a edição da EC 103/2019, sob o argumento governamental de déficit no sistema que o tornaria insustentável em pouco tempo. Este trabalho tem por principal objetivo examinar a relação entre a nova redação legislativa e a insustentabilidade arguida, para determinar se a EC 103/2019 incorre no chamado *effet cliquet*, através do método de revisão bibliográfica de doutrina, artigos e periódicos. À luz do princípio da vedação ao retrocesso social, constatou o objetivo exclusivo do governo na redução de despesas, sem um estudo de mercado ou uma preocupação com a justiça social, importando verdadeira inconstitucionalidade na extinção de benefícios e efetiva diminuição no salário de benefício, mascarada por informações distorcidas que sustentam o argumento de crise no sistema.

Palavras-chave: Emenda Constitucional 103/2019. Princípio da vedação ao retrocesso social. Aposentadoria programada.

CURY, Mayara Mihoko Kodima. **O princípio da vedação ao retrocesso social e a reforma da previdência: análise da (in)constitucionalidade dos benefícios das aposentadorias voluntárias e sustentabilidade financeira.** 2020 57f. Monografia apresentada às Faculdades Integradas de Bauru, para obtenção do título de Bacharel em Direito. Bauru, 2020.

ABSTRACT

The social Security is a social right - human rights category and, therefore, subjected to the screening of the principle of prohibition against social setback - envisaged in CF/88 and recently suffered a legislative change with the edition of EC 103/2019, under the government deficit argument in the system, that would make it unsustainable in no time. This work has a main objective to examine the relationship between new legislative wording and alleged unsustainability, to determine if the EC 103/2019 incurs the so-called effect cliquet, through the review method bibliography of doctrine, articles and periodicals. In the light of the principle of social setback, noted the government's exclusive goal of reducing expenses, without a market study or a concern for social justice, importing true unconstitutionality in the extinction of benefits and effective decrease in benefit wages, masked by distorted information that support the crisis argument in the system.

Keywords: Constitutional Amendment 103/2019. Sealing principle social setback. Scheduled retirement.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANFIP	Associação Nacional dos Auditores Fiscais do Brasil
ARE-AgR	Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo
CF/88	Constituição Federal de 1988
CLPS	Consolidação das Leis da Previdência Social
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
DRU	Desvinculação de Renda da União
EC	Emenda Constitucional
FUNRURAL	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
IAP	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ISSB	Instituto de Serviços Sociais do Brasil
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LC	Lei Complementar
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
PRO-RURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural

RFB	Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	SURGIMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	14
2.1	Evolução histórica da Seguridade Social no mundo	16
2.2	Evolução legislativa da Seguridade Social no Brasil	19
2.3	O sistema previdenciário brasileiro	23
2.4	Previdência Social como Direito Social	27
3	O BENEFÍCIO DA APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA E A EC 103/2019 – REFORMA DA PREVIDÊNCIA	30
3.1	Evolução do regime de aposentadoria voluntária no RGPS	31
3.2	Aposentadoria voluntária no RGPS e principais alterações a partir da EC 103/2019	33
3.2.1	A nova aposentadoria no RPPS – Aposentadoria Programada	33
3.2.2	1ª Regra de Transição – art. 15	35
3.2.3	2ª Regra de Transição – art. 16	36
3.2.4	3ª Regra de Transição – art. 17	37
3.2.5	4ª Regra de Transição – art. 18	38
3.2.6	5ª Regra de Transição – art. 20	39
3.2.7	6ª Regra de Transição – art 21	41
3.3	Sustentabilidade financeira – o déficit orçamentário	42
4	O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL	46
4.1	Hipótese de mitigação	47
4.2	O princípio da vedação ao retrocesso social aplicado à aposentadoria programada – Reforma previdenciária	49
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
	REFERÊNCIAS	

1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional 103/2019, promulgada em 12 de novembro de 2019, promoveu uma série de alterações no sistema previdenciário brasileiro, principalmente ao extinguir as conhecidas aposentadorias por idade e aposentadoria por tempo de contribuição, substituindo-as pela nova aposentadoria programada, benefício que soma os requisitos das duas modalidades anteriores.

Enquanto parcela da população exigia uma posição legislativa favorável à reforma, de outro lado não faltaram críticos. Estes, porém, foram vencidos, sob o argumento de um déficit no sistema previdenciário capaz de torná-lo insustentável.

Partindo da premissa de que a previdência social é um direito humano, e que nesta qualidade toda a população brasileira é diretamente afetada através de seus regramentos, resta investigar as inovações trazidas pela EC 103/2019, em especial quanto as implicações no benefício da aposentadoria, amparada no déficit previdenciário, à luz do princípio da vedação ao retrocesso social.

Portanto, o objetivo central é examinar a relação entre a EC 103/2019 e a sustentabilidade do sistema previdenciário, a fim de avaliar a constitucionalidade da emenda ou se as transformações incorrem em *effet cliquet*.

Para tanto, partiu-se da análise de pesquisa doutrinária e bibliográfica, como artigos e periódicos, além da própria redação legislativa, e secundariamente, de pesquisa jurisprudencial. As fontes consultadas são de caráter bibliográfico, exclusivamente.

Considerando que a (pré) compreensão do processo histórico é importante na construção de sentido a partir da hermenêutica jurídica, o primeiro capítulo busca situar a previdência social como um dos pilares da seguridade social a partir da sua construção ao longo da história, bem como o seu reconhecimento como direito social.

No capítulo 3, será investigada as principais mudanças legislativas no campo previdenciário, as alterações trazidas pela EC 103/2019 no benefício da aposentadoria voluntária e a sustentabilidade do sistema frente aos argumentos governamentais arguidos quando da reforma.

Finalmente, o capítulo 4 fará a conceituação do princípio da vedação ao retrocesso social e sua hipótese de mitigação para se demonstrar a aplicação desta à aposentadoria programada criada pela reforma previdenciária.

2 SURGIMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

A Seguridade Social é definida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (BRASIL, 1988, art. 194, *caput*, da Constituição Federal). Em outras palavras, entende-se por Seguridade Social o conjunto de ações do Estado com o objetivo de amparar o cidadão em suas necessidades mais básicas frente aos infortúnios da vida, garantindo o mínimo existencial e a proteção da dignidade da pessoa humana.

Os primeiros indícios de atos de proteção às vulnerabilidades humanas são revelados como ordenações divinas ao povo hebreu, que posteriormente veio a moldar-se como atos de caridade praticados pela Igreja. A postura religiosa defendia a assistência aos órfãos, viúvas e estrangeiros como princípio norteador da fé cristã, por serem as pessoas mais suscetíveis à opressão. Não se tratava apenas de uma recomendação, pelo contrário. A assistência aos necessitados era parte expressa da Lei Mosaica aos israelitas, redigida tanto no segundo quanto no quinto livro do Pentateuco. Primeiro em Êxodo, como forma de outorga da lei e depois em Deuteronômio, como recapitulação e explicação da legislação (BRAGA e BRAGA, 2018). O comando em Êxodo é: “O estrangeiro não afligirás, nem o oprimirás; pois estrangeiros fostes na terra do Egito. A nenhuma viúva nem órfão afligireis” (BÍBLIA, 2011, Êxodo 22, 21-22). Por sua vez, Deuteronômio reafirma: “Não perverterás o direito do estrangeiro e do órfão; nem tomarás em penhor a roupa da viúva” (BÍBLIA, 2011, Deuteronômio 24, 17).

Contudo, a ideia de ajuda aos necessitados, defendida pelos cristãos primitivos, e ulteriormente moldada pela Igreja Católica, restringia-se a mera caridade, desvinculada do ideal de justiça social, o qual somente passou a ser manifestado pela Igreja Católica em 1891, com a Encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII (IBRAHIM, 2019).

Por outro lado, segundo IBRAHIM (2019), a proteção social nasceu no núcleo familiar, em uma concepção geracional, onde os mais jovens e aptos deveriam cuidar dos idosos e incapacitados. Com a evolução socioeconômica desde os tempos bíblicos até a contemporaneidade, ampliou-se o rol de contingências causadoras de necessidades (CARVALHO, 2020); soma-se a isso a desagregação

familiar, o que conduziu a uma ruptura na forma originária de proteção social, que passou a ser suprida pelo auxílio de terceiros, como verdadeira assistência espontânea.

O Estado apenas passou a assumir a responsabilidade pelo serviço de cuidados assistenciais como meio de auxílio àqueles considerados à margem da sociedade a partir do Século XVII, com a criação da Lei dos Pobres (*Poor Law*), dando origem à assistência social propriamente dita. Antes disso, o papel estatal limitava-se ao controle fiscalizador do interesse comum, até mesmo em prestígio à ideologia liberal (SANTOS, 2013).

Em virtude dos problemas decorrentes da sociedade industrial e mais tarde com os conceitos intervencionistas introduzidos com o advento do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), as ações estatais foram ampliadas a fim de abarcar outras demandas sociais, como a previdência social. Isto porque, no liberalismo político, o Estado atua minimamente, preservando as liberdades individuais; mas, a crescente desigualdade social impeliu o Estado a intervir na sociedade, criando políticas que preservassem a estabilidade econômica e social (PINTO *et al.*, 2015). Melhor dizendo:

O liberalismo político é um sistema que tem como característica principal o respeito do Estado pelas liberdades do homem. Nessa política, o governo era visto como um mal necessário e, por isso, atuava de maneira mínima na sociedade, surgindo aí o Estado mínimo.

Contudo, em frente a uma imensa desigualdade social, ficaram claras as diferenças de condições dadas às pessoas para que elas tivessem oportunidades iguais. Então, como forma de minimizar as desigualdades sociais, foi necessária uma postura mais intervencionista do Estado. Dessa forma, houve uma mudança de Estado-mínimo para um Estado que intervêm, a fim de garantir igualdade de condições para todos.

Essa fase de intervencionismo estatal deu origem ao chamado Estado do Bem-Estar Social. O Estado passou então a financiar programas e planos de ações que tinham por objetivo promover os interesses sociais e executar grandiosos investimentos, dentre os quais encontra-se a Previdência Social. (PINTO *et al.*, 2015, p. 140)

Assim, visando a redução das desigualdades, o Estado passou a não somente remediar as eventualidades, mas também a intervir com medidas de prevenção, o que trouxe reflexos à ordem jurídica (SANTOS, 2013).

Atualmente, a saúde, a previdência social e a assistência aos desamparados constituem os três pilares da Seguridade Social no Brasil. “Por meio da seguridade social, todos têm direito a alguma forma de proteção, independentemente de sua condição socioeconômica” (SANTOS, 2012, p. 20).

Contudo, alguns eventos foram grandes marcos na construção da Seguridade Social até a sua consagração na estrutura que conhecemos hoje, como veremos a seguir, e tornaram-se, portanto, “instrumentos indispensáveis para a boa interpretação das normas e princípios do tema” (JORGE, 2020, p. 04).

2.1 Evolução histórica da Seguridade Social no mundo

Como é sabido, é preciso conhecer o passado para uma melhor compreensão do presente. Assim, se faz necessário o estudo da construção histórica da seguridade social para entender o seu funcionamento atual. No ramo jurídico, porém, é ainda de mais valia tal estudo, porque o método histórico constitui umas das vertentes à hermenêutica do direito (SARLET *et al.*, 2017).

A doutrina concorda como marco inicial da assistência social no mundo a *Poor Relief Act* (Lei dos Pobres). Editada pela Rainha Isabel I em 1601, na Inglaterra, essa lei inovou ao criar uma contribuição obrigatória, arrecadada da sociedade pelo Estado e administrada pela Igreja, com o fim social em favor dos necessitados (ANDRADE *et al.*, 2012).

Na qualidade de direitos humanos, em 1789 com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, firma-se “as bases iniciais teóricas para a instauração da seguridade social” (MARTINS, 2012, p. 131).

Mas é somente em 1883, na Alemanha, que a proteção social alcança um novo patamar. O chanceler Otto Von Bismarck cria um sistema de capitalização restrito a algumas categorias de trabalhadores (não universalista) administrado por órgãos autônomos, mas sob a supervisão estatal chamado de seguro-doença. O sistema bismarckiano consistia em uma contribuição compulsória do trabalhador que se convertia em uma contraprestação proporcional ao salário do segurado (JORGE, 2020).

Assim, o pagamento dos benefícios estaria delimitado ao valor anteriormente vertido para o fundo pelo trabalhador, bem como delimitada a uma proporção relativa à renda perdida por uma impossibilidade de trabalho temporária – como doença, desemprego – ou permanente – aposentadoria. (JORGE, 2020, p. 04)

Foi neste momento que a prestação previdenciária tornou-se direito público subjetivo do segurado, porque, como explica IBRAHIM (2019), a partir do momento que o Estado arrecada compulsoriamente uma contribuição para a manutenção de um sistema, com a ocorrência do evento determinante nasce a obrigação do Estado em pagar e o direito do contribuinte em receber o seu benefício. É por esse motivo que o esquema bimarckiano é considerado o marco primeiro da previdência social no mundo, e também por introduzir “duas grandes características dos regimes previdenciários modernos: contributividade e compulsoriedade de filiação” (IBRAHIM, 2019, p. 45).

Logo após, em 1884, o termo *Welfare State* foi utilizado pelo norueguês Ebbe Hertzberg pela primeira vez, e em 1885 a Noruega aprovou um fundo especial aos doentes, cobertura aos acidentes de trabalho e o auxílio-funeral (IBRAHIM, 2019).

A constitucionalização da matéria, contudo, se deu somente em 1917 com a Constituição Mexicana, que foi a primeira a tratar da Seguridade Social, ainda que de forma programática, ou seja, de caráter não imperativo (AGUIAR, 2017). DEZOTTI *et al.* (2011) ressaltam que a Constituição Mexicana marcou a transição do Estado Liberal ao Estado do Bem-estar Social, período denominado constitucionalismo social.

Foi com a Constituição de Weimar, em 1919 na Alemanha, que a seguridade social ganha destaque como direito social. Mais do que isso, a Constituição de Weimar é considerada a “principal das legislações de cunho social” (KIST, 2000, p. 95-96, apud PINHEIRO, 2006, p. 121).

Também em 1919 é criada a Organização Internacional do Trabalho (OIT), “a qual dispõe sobre normas mínimas de seguridade social” (DEZOTTI *et al.*, 2011, p. 437).

No cenário pré II Guerra Mundial, com a quebra da bolsa de Nova Iorque, a chamada Grande Depressão de 1929, os Estados Unidos passou por um período de empobrecimento que culminou com o *Social Security Act*, o qual, segundo

ANDRADE *et al.* (2012), tratava-se de um sistema previdenciário com rudimentos do sistema alemão. Referida lei, embora elaborada em 1935 apenas entrou em vigor em 1940, mas teve papel angular à estruturação do *New Deal* (IBRAHIM, 2019).

Um segundo grande marco na evolução da Seguridade Social ocorreu em 1942, na Inglaterra, com o documento denominado *relatório Beveridge*, o qual formatou o sistema beveridgeano, sendo implantado em 1946. É neste sistema que vemos surgir a responsabilidade do Estado para com a saúde e assistência, sendo portanto o ponto de partida da Seguridade Social tal qual como conhecemos. Para JORGE (2020), a principal diferença entre o modelo inglês e o modelo alemão é que enquanto este (alemão) é restrito à alguns trabalhadores, aquele (inglês) é universalista, ou seja, “toda pessoa, em qualquer momento de sua vida, teria ampla proteção do Estado em caso de necessidade” (ANDRADE *et al.*, 2012, p. 23), surgindo a “ideia de proteção *from the cradle to the grave*, ou seja, do nascimento à morte” (IBRAHIM, 2019, p. 47).

No que diz respeito à política de seguridade social moderna e sua estruturação, temos, portanto, duas principais linhas a seguir: o modelo bismarckiano, caracterizado pela previdência restrita, e o modelo beveridgeano, universalista. Mas vale ressaltar que não há uma legislação atual que seja puramente um ou outro. Na verdade, o que se observa é o “desenvolvimento de uma lógica beveridgeana nos sistemas nacionais do tipo bismarckianos” (PELLET, 2017, p. 532, apud JORGE, 2020, p. 05):

Aqui no Brasil, por exemplo, não se pode negar que vige – ao menos em relação aos pilares básicos do RGPS e do RPPS – uma configuração predominantemente beveridgeana, na estrutura da Previdência Social. No entanto, há alguns elementos bismarckianos, já que a universalidade da abrangência não é total. Assim, pode-se afirmar que o sistema previdenciário nacional opera sobre bases mistas, com elementos Bismarckianos e Beveridgeanos. (JORGE, 2020, p. 06)

Assim, em síntese, a seguridade social, assim como a maioria, senão todos, os institutos de proteção do indivíduo frente ao Estado e às desigualdades sociais, é resultado de um processo histórico marcado por grandes conquistas à pequenos passos. Primeiramente como assistência social, depois como seguro social, até o

modelo de seguridade social vigente, o objetivo principal desta política pública é o bem-estar e a justiça social.

2.2 Evolução legislativa da Seguridade Social no Brasil

No Brasil, como já estudado anteriormente, a seguridade social amoldou-se a partir das influências internacionais, principalmente das linhas alemã e inglesa, mas, a política singular da economia e sociedade brasileira fez com que despontassem particularidades em seu desenvolvimento (ARAGÃO, 2013).

Após a declaração de independência, Dom Pedro I outorgou a Constituição de 1824, a qual previa o direito ao chamado socorros públicos (MARTINS, 2012). Apesar da referida norma não possuir exigibilidade, ou seja, não haviam meios de se exigir o efetivo cumprimento da proteção, deve ser lembrada dado seu valor histórico (NOLASCO, 2012).

A primeira Constituição brasileira a tratar das prestações previdenciárias propriamente dita foi a Constituição de 1891, como bem aponta AGOSTINHO et al. (2020) e IBRAHIM (2019). Dizia-se de um benefício restrito aos funcionários públicos, custeado integralmente pelo Estado e somente era concedida em caso de invalidez, principalmente com vistas aos que resistiram a Guerra com o Paraguai (SANTORO, 2001).

Antes de mais nada vale lembrar que, como explica AGOSTINHO et al. (2020), inicialmente, a questão previdenciária foi regulamentada através de leis e decretos. Dentre estes, destacam-se, o Decreto n. 127, de 29 de novembro de 1892, que instituiu a aposentadoria por idade ou invalidez e a pensão por morte aos operários do Arsenal da Marinha e o Decreto-Legislativo n. 3.724/1919 que determinou o pagamento de indenização do empregador ao empregado em caso de acidente, sendo denominado de Seguro de Acidentes de Trabalho.

Contudo, um dos maiores avanços foi estabelecido com a Lei Eloy Chaves (Decreto-Legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923), considerada pela doutrina como o termo a quo da previdência social no Brasil. Referida lei, aprovada sob a vigência da Constituição Republicana, instituiu caixas de aposentadorias por invalidez e a aposentadoria ordinária aos ferroviários, bem como pensão por morte aos seus dependentes (IBRAHIM, 2019). Nesta época, a política e a economia do

país estava em plena transição, marcada pela crise cafeeira e das oligarquias rurais conjuntamente com o crescimento da industrialização (ARAGÃO, 2013).

É neste cenário de mudança da base econômica e organização e pressão da classe trabalhadora que a política de previdência social brasileira tem sua origem como marco na história da proteção social do Brasil. (ARAGÃO, 2013, p. 03)

IBRAHIM (2019) leciona que houve uma remodelação do sistema a partir do ano de 1930, ocasionada pela Revolução e o início do governo de Getúlio Vargas, o qual, “com a finalidade de obter apoio da massa trabalhadora, o novo governo tratou de antecipar-se às suas reivindicações, produzindo uma legislação social profundamente marcada pelo paternalismo” (SANTORO, 2001, p. 16): “iniciou-se nesta época uma mudança radical no sistema previdenciário, o qual deixou de ser organizado por empresa, nas caixas de aposentadoria e pensão, sendo aglutinado por categoria profissional, nos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP)” (IBRAHIM, 2019, p. 56).

O Brasil, com essas iniciativas, acompanha as tendências internacionais de intervenção estatal, mas com características bastante particulares, principalmente por implantar um modelo de proteção social com caráter corporativo e fragmentado e, sobretudo lento e seletivo, denominado por Santos (1987) de “cidadania regulada”. (ARAGÃO, 2013, p. 04)

A Constituição de 1934, por sua vez, influenciada pelo protecionismo da Constituição de Weimar (DEZOTTI *et al.*, 2011), inovou ao trazer pela primeira vez o termo “previdência” e ao estabelecer o sistema tripartite como fonte de custeio da previdência, que passou a operar com recursos do Estado, dos empregadores e dos empregados.

Já a Constituição de 1937, marcada pelos ideais fascistas e fruto de um golpe de estado, pouco contribuiu ao avanço da seguridade social, sendo apenas relevante a instituição de seguros de acidente de trabalho. Com relação à legislação infraconstitucional, NOLASCO (2012) e MARTINS (2012) apontam a criação do Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado, do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, do Instituto

de Aposentadoria e Pensões dos Operários Estivadores, da Legião Brasileira de Assistência (LBA), do Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) e do Departamento Nacional de Previdência Social.

Sob os reflexos da II Guerra Mundial e a transmutação para uma sociedade urbana é redigida a Constituição de 1946 que, pela primeira vez em conteúdo constitucional, previu o instituto da “previdência social” (SANTORO, 2001).

Posteriormente, a Lei n. 3.807 de 26 de agosto de 1960, mais conhecida como LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social, unificou a legislação previdenciária e ampliou os benefícios.

Por sua vez, o Decreto-Lei n. 72 de 21 de novembro de 1966 unificou os Institutos de Aposentadoria e Pensão fundando a autarquia Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); a Lei n. 4.214 de 02 de março de 1963 organizou o Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL).

Após isso, a Constituição de 1967 trouxe o seguro-desemprego como única inovação. A EC 01/69 posteriormente criou o seguro de acidente de trabalho. Sob sua égide foram regulamentados o Programa de Integração Social (PIS), o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), a inclusão dos empregados domésticos na qualidade de segurados, o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pro-rural), o Ministério da Previdência e Assistência Social, a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS) e o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) (NOLASCO, 2012).

Destaque para o caráter burocrático e centralizador dos governos da ditadura militar, sob o discurso da modernização, que implicou na criação de uma série de órgãos/empresas públicas, consolidando assim, o poder institucional do Estado e a centralização da gestão e dos recursos da previdência, que assim como aconteceu no governo Getulista, passou a destinado para outros fins.

Ou seja, além de não contribuir com o percentual que lhe devia, o Estado minou os cofres da Previdência Social, que entrou na década de 1980 com uma profunda crise, sendo inclusive propagada a falência do sistema previdenciário brasileiro. (ARAGÃO, 2013, p. 06)

Mas, não é de se espantar que a maior revolução previdenciária em matéria constitucional se deu com a Constituição de 1988, já que esta consagra o Estado

Democrático de Direito em contraposição ao regime ditatorial, com a criação do sistema securitário apoiado sob os pilares da saúde, assistência social e previdência social, tal como opera-se atualmente.

[...]pode-se citar como principais pontos da CF de 1988: 1) a precisa delimitação do conceito e abrangência da seguridade social, bem como dos princípios e regras a ela aplicáveis; 2) a significativa ampliação dos mecanismos de custeio da seguridade social; 3) a fixação de regra específica que proíbe a criação, a majoração ou ampliação de benefícios sem a correspondente fonte de custeio; 4) a unificação dos sistemas de previdência dos trabalhadores rurais e urbanos num único sistema de previdência público (o Regime Geral de Previdência Social – RGPS); 5) a fixação de que nenhum benefício pago pela previdência social fosse inferior ao valor do salário mínimo; 6) a criação de regra que determina o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes o valor real, na forma da Lei; 7) a criação de regra que determina a correção de todos os salários de contribuição considerados no cálculo do benefício; 8) a universalização e a gratuidade das ações e serviços de saúde, bem como a criação do Sistema Único de Saúde (SUS); 9) e a consolidação de um amplo sistema de assistência social. (MARTINS, 2012, p. 139)

Advindas na sequência, a Lei n. 8.212 que estabelece as normas sobre custeio e a Lei n. 8.213 que dispõe sobre a concessão dos benefícios, principais legislações previdenciárias, passaram a vigorar em 24 de julho de 1991, o que revogou totalmente a LOPS, pois alguns de seus dispositivos ainda eram aplicados, mesmo após a promulgação da CF/88.

A LOPS, desde a promulgação da Constituição de 1988 até a publicação das leis supracitadas, continuou sendo aplicada, já que não havia outro diploma legal, apesar de não ter sido recepcionada em grande parte. Este expediente gerou um período conhecido como *buraco negro*, sendo os benefícios aí concedidos objeto de revisão, com novo cálculo da renda mensal inicial, segundo os padrões da Lei nº 8.213/91 (art. 144). (IBRAHIM, 2019, p. 61)

Destaca-se também, acerca da evolução legislativa da Seguridade Social, o Decreto n. 3.048/99, o qual aprovou o Regulamento da Previdência Social.

Não há como deixar de mencionar ainda as Emendas Constitucionais 03/1993, 20/1998, 41/2003, 47/2005 e a 88/2015. Todas elas, guardada as devidas proporções, modificaram o sistema previdenciário, e assim como a EC 103/2019, objeto do presente estudo, foram consideradas como reforma da previdência (SILVA, 2020).

Atualmente a Seguridade Social está definida no artigo 194 da Constituição Federal, o qual, no mesmo sentido da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (ARAGÃO, 2013), assegura ser “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

2.3 O sistema previdenciário brasileiro

A Previdência Social constitui um dos objetivos da Seguridade Social e tem por escopo amparar os seus filiados se afligidos pelos chamados riscos sociais. Os riscos sociais cobertos pela Previdência Social estão previstos no artigo 201 da Constituição Federal e são, em síntese: a incapacidade, a velhice (idade avançada), a maternidade, a morte e a reclusão. As principais características deste sistema são a sua filiação compulsória e a sua contribuição obrigatória. É estruturada, essencialmente, em dois regimes básicos: o Regime Geral de Previdência Social, ou RGPS, e o Regime Próprio de Previdência Social, ou RPPS; além do regime complementar (no presente estudo analisaremos apenas os aspectos do RGPS). O primeiro, voltado aos trabalhadores em geral, enquanto o segundo pertence aos servidores públicos de cargos efetivos e militares. Leciona Fábio Zambitte Ibrahim:

A previdência social é tradicionalmente definida como seguro *sui generis*, pois é de filiação compulsória para os regimes básicos (RGPS e RPPS), além de coletivo, contributivo e de organização estatal, amparando seus beneficiários contra os chamados *riscos sociais*. (IBRAHIM, 2019, p. 26)

Trata-se de uma evolução do chamado seguro social, onde a contribuição gera o direito ao recebimento da prestação previdenciária em forma de benefícios programados e não programados, ou serviços, refletida como uma “proteção coercitiva patrocinada pelo Estado, que se utiliza para seu custeio, entre outras fontes, de contribuições do próprio segurado” (IBRAHIM, 2019, p. 28). Neste ponto, AGOSTINHO et al. explicam:

Já a Previdência Social é considerada uma “apólice constitucional”, um seguro amplo contra os riscos sociais, cujos eventos são taxativos e disciplinados em lei, e, cuja cobertura dependente de comprovação de certos requisitos, dentre eles, a qualidade de segurado, ou seja, da

contribuição do segurado (prêmio) como contrapartida ao sistema, além de outros requisitos específicos exigidos para a concessão de cada uma das prestações existentes. (AGOSTINHO et al. 2020, p. 35)

Já o texto constitucional, ao estabelecer o sistema protetivo, possui a seguinte redação:

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:

I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada;

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (BRASIL, 1988)

Um dos aspectos mais importantes na redação constitucional e que deve ser ressaltado, é a figura da preservação do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social; significa que o saldo referente as despesas e receitas do sistema deve ser zero ou positivo e deve haver um controle e prevenção de desvios populacionais, como por exemplo o envelhecimento da população ou aumento da taxa de natalidade (IBRAHIM, 2019).

Tal objetivo aponta aos princípios da Seguridade Social extraídos do art. 194 da Carta Magna e evidencia toda a sustentabilidade do sistema, apoiado na diversidade da base de financiamento, bem como na regra da contrapartida. Isto porque, nos ensinamentos de Ibrahim, o sistema previdenciário deve ser autossustentável:

O sistema previdenciário deve ser autossustentável, isto é, deve financiar-se a partir das contribuições de seus beneficiários, diretos ou indiretos, evitando-se uma dependência indevida de recursos estatais, o que naturalmente poderia comprometer o sistema protetivo. (IBRAHIM, 2019, p. 28)

Mais do que isso, “o equilíbrio financeiro e atuarial é fundamental não apenas para dar segurança aos contribuintes do sistema, mas, também, para assegurar o pagamento dos benefícios àqueles que contribuíram no passado” (FERRARO, 2006, p. 46).

Assim, o equilíbrio financeiro e atuarial é o fim a ser alcançado, e a diversidade da base de financiamento e a regra da contrapartida são alguns dos exemplos dos meios utilizados para este fim. Para um melhor entendimento, o princípio da diversidade da base de financiamento expressa que as contribuições que custeiam o sistema devem ser recolhidas de diferentes fontes, “de modo que oscilações setoriais não venham a comprometer a arrecadação de contribuições” (IBRAHIM, 2019, p. 72); com origem na tríplice fonte de custeio (contribuições do Estado, empresas e trabalhadores), esta forma, apesar de atualmente não ser a única, ainda é o suporte do sistema. Já pela regra da contrapartida (art. 195, § 5º da CF/88), todo benefício deve ter a sua fonte de origem dos recursos prevista, sendo que toda contribuição reclama um benefício (IBRAHIM, 2019). “Percebe-se, desse modo, que o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial impõe o abandono de qualquer norma infraconstitucional, ou interpretação que dela se faça, tendente a colocar em xeque o equilíbrio das contas do sistema Previdenciário” (AGUIAR, 2017, p. 73).

Nesse sentido, a Magna Carta conferiu no artigo 195 que a Previdência Social será financiada por toda a sociedade mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além de contribuições sociais provenientes das atividades exercidas por empregadores, empresas e entidades a elas equiparadas, pelas atividades exercidas dos trabalhadores e segurados obrigatórios e facultativos, bem como contribuições incidentes sobre concursos de prognósticos, importação de bens e serviços ou a eles equiparados, destacando também o princípio da solidariedade que amolda a presente ordem jurídica constitucional, conforme a sua dicção normativa[...] (AGOSTINHO et al., 2020, p. 37)

Para se alcançar o equilíbrio financeiro e atuarial o sistema previdenciário brasileiro adotou, mesmo após a Emenda Constitucional n. 103/2019 (Reforma da Previdência), o regime de financiamento de repartição e o regime de concessão das prestações previdenciárias de benefícios definidos.

O regime de repartição está previsto no art. 250 da CF/88 e o fundo previdenciário – gerido pelo INSS, – foi criado através do art. 68 da LC 101/2000; é

solidificado no chamado pacto de gerações, isto é, a geração ativa custeia os benefícios que são pagos a geração inativa, e espera-se que o mesmo da geração seguinte. Vejamos:

O regime de repartição simples, também denominado regime de caixa, é aquele em que a solidariedade social se demonstra mais evidente, nele está presente o “pacto de gerações”, por intermédio do qual a geração ativa custeia o pagamento das prestações devidas aos inativos, ou seja, os valores decorrentes das contribuições vertidas pelos trabalhadores ativos serão carreados para o adimplemento dos benefícios dos indivíduos que, no mesmo momento, encontrem-se, definitiva ou provisoriamente, inativos. (LIMA, 2004 apud JORGE, 2020, p. 10).

No que se refere à concessão de benefícios, o plano de benefícios definidos preestabelece o valor a ser recebido pelo beneficiário, ou no mínimo estabelece o método de quantificação. Nesse sentido, cabe salientar as lições de Társis Nametala Sarlo Jorge:

[...] Quando se afirma que o benefício é definido. Está se a dizer que o benefício é *juridicamente* definido, ou seja, legalmente garantido. Em outro giro, é dizer que há a definição clara de uma regra *segundo a qual se fará o cálculo do valor do benefício, permitindo que o segurado anteveja qual será a sua renda ou a de seus dependentes, quando da fruição do benefício prometido.* (BORGES, 2006, apud JORGE, 2020, p. 27)

A maioria das prestações previdenciárias no sistema brasileiro seguem este modelo de distribuição de renda, pois os cálculos do valor dos benefícios estão inseridos na Lei n. 8.213/91. Por último, resta salientar, nosso sistema previdenciário está balizado no ideal de solidariedade para o alcance da proteção social, demonstrado nos modelos de financiamento e custeio adotados:

Nesse sentido, há que se ponderar que a Constituição Federal ao determinar esse amplo leque do sistema de financiamento, consolidou um ônus à toda sociedade como forma de sustentação financeira para a garantia da proteção social, determinando e justificando essa importante diretriz da necessidade de um leque diversificado na estrutura de sustento do sistema, enquanto meios e modos de promoção, integração e inserção social. (AGOSTINHO et al., 2020, p. 38)

Em linhas gerais, a previdência social enquanto política social deve estar delimitada sobre uma base sólida capaz de oferecer segurança a sociedade, uma vez que desde a sua gênese o objetivo central sempre foi a promoção do bem-estar e da justiça social (art. 193, CF/88).

2.4 Previdência Social como Direito Social

Em contraposto à ditadura militar que perdurou até o ano de 1985, é promulgada a Constituição Federal em 1988 consagrando o Estado Social e Democrático de Direito com a prevalência dos direitos fundamentais. Daí o nome de Constituição Cidadã, pois, influenciada pela Constituição Mexicana de 1917 e pela Constituição de Weimar de 1919, estabelece a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República, bem como a consagração dos direitos e garantias fundamentais, os quais devem contribuir à promoção do bem-estar e da justiça social, tradução dos objetivos elencados pela Carta Maior (AGOSTINHO et al., 2020).

Neste passo, o legislador constituinte, além das liberdades individuais, instituiu os chamados direitos sociais. Estes se referem a prestações positivas do Estado, a fim de que os direitos fundamentais decorrentes da igualdade formal possam ser efetivados.

Os direitos econômicos, sociais e culturais são associados ao direito à igualdade em sua dimensão material com base no princípio da isonomia, segundo o qual se deve tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades. Ou seja: o conteúdo enunciado no princípio esclarece que a garantia de igualdade perante a lei é insuficiente para assegurar que, na prática, todos os indivíduos tenham igual acesso a bens e direitos, sendo necessário, desta forma, que o Estado tome medidas para reduzir as desigualdades, sendo insuficiente a mera previsão da igualdade formal. (ZAPATER, 2018, p. 1119)

Dessa forma, o Capítulo II da CF/88 trata dos direitos sociais, dentre os quais, há expressa previsão do direito à previdência social, conforme redação do artigo 6º da Carta Magna. Assim, necessário se faz admitir a natureza jurídica de direito fundamental à previdência social, inclusive em consonância com sua ascensão no rol dos direitos humanos garantido pelas declarações e pactos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Tal panorama constitucional guarda sintonia com o direito internacional dos direitos humanos, mais precisamente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), assim como, no âmbito do Sistema Regional Interamericano, a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (1948) e o Protocolo de “San Salvador” Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988), sem prejuízo de outros documentos de matriz internacional, inclusive, naquilo em que aplicáveis as Convenções da OIT.(SARLET et al., 2017, p. 701)

Partindo deste pressuposto, resta considerar que na qualidade de direitos humanos, e também como direito fundamental garantido pela CF/88, são atribuídos à previdência social algumas características inerentes a esta natureza. Como aponta ZAPATER (2018), desde 1945 com a criação da ONU, os direitos humanos são entendidos como universais, indivisíveis e interdependentes, e conseqüentemente, sob essa ótica também deve ser considerada a previdência social.

Ainda mais, e de maior relevância a este estudo, por consequência desta classificação, à previdência social é atribuída a proibição de retrocesso. Significa dizer que os direitos conquistados não podem sofrer supressão, em prestígio as conquistas das lutas sociais. Trata-se de uma base sólida na preservação dos direitos e coroa a dignidade da pessoa humana.

A proibição de retrocesso, consistente na inadmissibilidade de restrição ou suspensão de quaisquer direitos humanos fundamentais já reconhecidos no ordenamento jurídico de um país, é prevista expressamente no artigo 5º do Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos (1966) e no artigo 5º, § 2º, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), ambos ratificados pelo Estado brasileiro. (ZAPATER, 2018, p. 1136)

Este princípio será aprofundado adiante, mas é necessário salientar que através dele impede-se que haja retrocesso, supressão ou restrição da previdência social, o chamado *effet cliquet*, garantindo o acesso de toda pessoa a este direito construído a partir de tantas árduas batalhas sociais, como visto.

Como direito fundamental, o legislador constituinte impôs à previdência a “[...] qualidade de verdadeiras cláusulas pétreas, impondo proibição clara à qualquer emenda que tente abolir tais garantias, por seu caráter fundante, valorativo e

enraizado na estrutura de um sistema constitucional e social por excelência.” (AGOSTINHO et al., 2020, p. 39)

A EC 103/2019, conhecida como Reforma da Previdência, alterou de forma significativa a organização da previdência social, inclusive nos seus requisitos para percepção de benefícios, dentre os quais encontra-se a aposentadoria voluntária. A aposentadoria voluntária é o benefício previsto ao amparo do risco social idade avançada e não é a primeira vez que sofre transformações. A mudança em seus requisitos para jubilação afeta de forma significativa a grande maioria dos trabalhadores brasileiros, e tal alteração, rememorando sua natureza jurídica de direito humano fundamental, deve ser analisada com cautela.

3 O BENEFÍCIO DA APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA E A EC 103/2019 – REFORMA DA PREVIDÊNCIA

A Emenda Constitucional 103/2019 foi promulgada em 12 de novembro de 2019, e entrou em vigor na data de sua publicação, com exceção aos dispositivos de conteúdo tributário, os quais respeitam os princípios da anterioridade tributária e da noventena. Por alterar de forma significativa o modelo previdenciário brasileiro, a emenda é usualmente conhecida como Reforma da Previdência. Os argumentos para tanto são conhecidos, ainda que de forma superficial, pela maioria dos brasileiros: alegado déficit nas receitas previdenciárias e envelhecimento acelerado da população.

ALENCAR (2020), utilizando por base os dados publicados pelo IBGE e pelo Anuário Estatístico da Previdência Social, afirma que a expectativa de vida em 1940 era, em média, de 45,5 anos, ao passo que em 2017 esse número subiu para 76,0 anos, sendo que aos 65 anos, a estimativa da sobrevida é que as mulheres cheguem aos 85 anos, e os homens, aos 82 anos. Com isso, de 1.273,194 aposentadorias concedidas em 2016 passaram para 1.400.489 em 2017. “Esse cenário fundamentou o desejo governamental de modificar o modelo de previdência, para gradualmente torná-la mais sustentável e justa [...]” (ALENCAR, 2020, p. VIII).

Embora tardia, a transição demográfica é particularmente intensa no Brasil. Estimativas de BOTELHO, TAFNER e ERBISTI (2015) apontam que, em duas décadas e meia, a partir de 2015, o envelhecimento populacional do Brasil será equivalente ao que países desenvolvidos demoraram mais de um século para alcançar. O país está se tornando velho muito rapidamente. Esta tendência é fortemente influenciada pela queda expressiva da taxa de fecundidade brasileira – que já é a menor da América do Sul – e o aumento da expectativa de sobrevida que aos 80 anos, no Brasil, já é maior do que a verificada na Alemanha e no Reino Unido. (CARVALHO, 2020, p. 65)

Como resultado, a EC 103/2019 foi delineada para contornar a crise financeira guiada pela redução das despesas orçamentárias e dos gastos públicos que mantém a previdência social.

No que diz respeito a concessão de aposentadoria voluntária no RGPS, ou seja, a aposentadoria programada (não a concedida nos casos de incapacidade), o texto aprovado, em síntese, pôs fim a aposentadoria por tempo de contribuição e

aumentou a idade para a jubilação, o tempo de carência e o tempo de contribuição para a integralidade do valor do salário-benefício.

Ao comentar sobre a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição e consequente instituição de idade mínima para obtenção do benefício, ABREU (2020) revela uma questão sinalagmática pois, por um lado, os mais pobres geralmente iniciam a vida laboral mais cedo, enquanto aqueles com maiores oportunidades começam após o término do ensino superior; de outro ângulo, sem uma idade mínima, os mais ricos acabam alcançando uma aposentadoria precoce na maioria das vezes, devido à maior estabilidade de trabalho, a medida que os mais pobres, em razão da intermitência e informalidade na área de trabalho, culminam em na aposentadoria por idade, já que nem sempre conseguem comprovar o tempo de serviço.

Esta, porém, não foi a primeira vez que as mudanças no sistema previdenciário causaram impacto. Outras emendas constitucionais foram, aos poucos, transformando a questão previdenciária original.

3.1 Evolução do regime de aposentadoria voluntária no RGPS

A redação original da CF/88 previa dois tipos de aposentadorias voluntárias aos segurados do RGPS, assim consideradas por possuírem caráter programático: aposentadoria por idade e aposentadoria por tempo de serviço.

A EC 20/1998 alterou a redação do art. 201 da CF/88, o qual manteve a aposentadoria por idade (65 anos de idade aos homens e 60 anos de idade às mulheres), mas extinguiu a aposentadoria por tempo de serviço, que foi substituída pela aposentadoria por tempo de contribuição (35 anos de contribuição aos homens e 30, às mulheres). Criou ainda regras de transição para aqueles que já eram filiados na data de publicação da referida emenda ao estabelecer o requisito de 53 anos de idade, se homem, e 48 anos de idade para as mulheres, adicionado um período de contribuição equivalente a 20% do tempo que, na data da publicação da emenda, faltaria para o segurado atingir o tempo de contribuição exigido, para a concessão da aposentadoria por tempo de contribuição com proventos integrais; pela regra de transição também era possível, observado os requisitos de idade (53/48), tempo de contribuição (30/25) e, adicionado um período de contribuição equivalente a 40% do tempo que, na data da publicação da emenda, faltaria para o

segurado atingir o tempo de contribuição exigido para esta modalidade, aposentar-se por tempo de contribuição com proventos proporcionais (IBRAHIM, 2019) (INOCENTI, 2019).

A emenda em questão alterou, também, a redação do artigo 201 da Constituição originária de 1988 ao acrescentar, ao *caput*, o texto “critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”. Modificou, ademais, a redação originária do artigo 202, que previa a regra de cálculo dos benefícios, e garantiu ao trabalhador um benefício previdenciário igual ou aproximado ao valor da contribuição. Essa alteração “desconstitucionalizou” o cálculo dos benefícios e o remeteu à regulamentação por meio da Lei ordinária n. 9.876, de 26/11/1999, que criou o fator previdenciário, bem como alterou a sistemática de cálculo do valor dos benefícios ao conjugar fatores como idade, tempo de contribuição e expectativa de sobrevivência do segurado, o que gerou, em muitos casos, redução no valor inicial do benefício. (FERRARO, 2006, p. 48-49).

Cumprido ressaltar que a aposentadoria por idade se subdivide em: aposentadoria por idade urbana, que consiste naquela supramencionada; aposentadoria por idade rural e aposentadoria por idade da pessoa com deficiência, cuja idade é diminuída em 5 anos do previsto. E ainda, quanto a aposentadoria por tempo de contribuição, apresenta-se nas modalidades aposentadoria especial, que exige a exposição a agentes prejudiciais à saúde e à integridade física, e aposentadoria da pessoa com deficiência, regulamentada pela Lei Complementar n. 142/2013 (GOUVEIA, 2019).

Após a EC 20/1998 outras alterações reformaram de forma significativa a questão previdenciária, como por exemplo, a EC 41/2003 que aproximou os regimes geral e próprio, e a EC 47/2005 que dispôs sobre a extensão da aplicação das regras transitórias. As EC 70/2012 e 88/2015 também versaram sobre o sistema previdenciário, porém com pouca inovação (SILVA, 2019). Mas estas alterações, embora também tenham reformado os regramentos de concessão de benefícios, foram essencialmente vinculados ao Regime Próprio, e portanto, não serão objeto de análise.

3.2 Aposentadoria voluntária no RGPS e principais alterações a partir da EC 103/2019

A EC 103/2019 delineou nova regra para a concessão dos benefícios previdenciários, e, em prestígio à expectativa de direito, estabeleceu regras de transição aqueles que já eram segurados à época de sua publicação.

As regras transitórias são dirigidas aos que já forem servidores ou segurados do RGPS até a data da entrada em vigor da emenda. Portanto, à medida que esses segurados se aposentarem, essas regras perderão progressivamente a relevância em favor das regras permanentes. Estas últimas ficam no próprio corpo da Constituição ou em lei, quando se optar pela transferência de competência para normas infraconstitucionais. Já as regras transitórias surgem quando a competência for transferida para lei (complementar ou ordinária), mas, para que não haja vácuo legal, as regras transitórias adiantam comandos que poderão ser mantidos ou alterados quando a lei for aprovada. (CARVALHO, 2020, p. 70-71)

Vejamos, portanto, as novas regras para concessão da aposentadoria.

3.2.1 A nova aposentadoria no RPPS – Aposentadoria Programada

A EC 103/2019 deu nova redação ao artigo 201 da CF/88, com a qual inovou ao criar uma nova aposentadoria, unindo os requisitos idade e tempo de contribuição, considerada, por conseguinte, híbrida ou mista, vez que conjuga os dois requisitos antes separados (GOUVEIA, 2020):

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:

[...]

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I - 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, observado tempo mínimo de contribuição;

II - 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher, para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

§ 8º O requisito de idade a que se refere o inciso I do § 7º será reduzido em 5 (cinco) anos, para o professor que comprove tempo de efetivo exercício

das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar. (BRASIL, 1988)

Art. 19. Até que lei disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o [inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal](#), o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional será aposentado aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, com 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20(vinte) anos de tempo de contribuição, se homem.

§ 1º Até que lei complementar disponha sobre a redução de idade mínima ou tempo de contribuição prevista nos [§§ 1º e 8º do art. 201 da Constituição Federal](#), será concedida aposentadoria:

I - aos segurados que comprovem o exercício de atividades com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, durante, no mínimo, 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, nos termos do disposto nos [arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991](#), quando cumpridos:

- a) 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 15 (quinze) anos de contribuição;
- b) 58 (cinquenta e oito) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 20 (vinte) anos de contribuição; ou
- c) 60 (sessenta) anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição;

II - ao professor que comprove 25 (vinte e cinco) anos de contribuição exclusivamente em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio e tenha 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem. (BRASIL, 2019)

Assim, os novos segurados deverão comprovar 65 anos de idade e 20 anos de contribuição, se homem, ou 62 anos de idade e 15 anos de contribuição, se mulher. Não houve alteração quanto a aposentadoria rural. Os professores têm diminuição em 5 anos na idade, mas exige-se 25 anos de contribuição exclusivamente na função. A aposentadoria da pessoa com deficiência manteve-se regulamentada pela Lei Complementar 142/2013.

Na aposentadoria especial para segurados do RGPS com efetiva exposição a agentes nocivos à saúde, manteve-se, a depender do tipo de atividade especial, a idade mínima de 55 anos se for em atividade especial de 15 anos de contribuição; 58 anos se for em atividade especial de 20 anos de contribuição; e 60 anos se for em atividade especial de 25 anos de contribuição. (CARVALHO, 2020, p. 71)

O valor do benefício será calculado sobre todos os salários de contribuição, e consistirá na média aritmética simples de 60% destes, acrescido de 2% para cada ano a mais do mínimo previsto – 20 anos para os homens e 15 para as mulheres; dessa forma, é possível que o valor da aposentadoria ultrapasse os 100% e o salário benefício seja maior que o salário de contribuição (STRAZZI, 2020).

A fim de regulamentar a reforma previdenciária, o INSS editou a portaria n. 450/2020 e em 30 de junho de 2020 entrou em vigor o Decreto n. 10.410/2020. Ao disciplinar as alterações, os dispositivos mantiveram, inclusive, a carência de 180 meses para concessão do benefício.

Estamos, portanto, diante de uma nova espécie de aposentadoria, que passou a ser denominada de aposentadoria programada, assumindo o lugar das modalidades aposentadoria por idade e aposentadoria por tempo de contribuição.

3.2.2 1ª Regra de Transição – art. 15

A primeira regra de transição aos já segurados do RGPS à época da EC 103/2019, está prevista no art. 15, e constitui um sistema de pontos (SILVA, 2020). Por esta regra, não exige-se idade mínima, mas um tempo mínimo de contribuição que, somado a idade, alcance 96 pontos para os homens e 86 pontos para as mulheres, com redução de 5 anos de contribuição e 5 pontos totais no caso dos professores. Vejamos:

Art. 15. Ao segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, fica assegurado o direito à aposentadoria quando forem preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem; e

II - somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 1º e 2º.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso II do **caput** será acrescida a cada ano de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem.

§ 2º A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se referem o inciso II do **caput** e o § 1º.

§ 3º Para o professor que comprovar exclusivamente 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se mulher, e 30 (trinta) anos de contribuição, se homem, em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no

ensino fundamental e médio, o somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, será equivalente a 81 (oitenta e um) pontos, se mulher, e 91 (noventa e um) pontos, se homem, aos quais serão acrescidos, a partir de 1º de janeiro de 2020, 1 (um) ponto a cada ano para o homem e para a mulher, até atingir o limite de 92 (noventa e dois) pontos, se mulher, e 100 (cem) pontos, se homem.

§ 4º O valor da aposentadoria concedida nos termos do disposto neste artigo será apurado na forma da lei. (BRASIL, 2019)

Perceba-se que este sistema não é estático, aumentando 1 ponto a cada ano, a contar de janeiro de 2020, até estabilizar em 105 pontos aos homens e 100 pontos às mulheres – 100 e 92 pontos no caso dos professores (as) (SILVA, 2020). Salienta-se também que este sistema difere da regra 85/95 contida no art. 29-C da Lei 8.213/1991, a qual era facultativa para a não incidência do fator previdenciário. A regra atual é obrigatória (STRAZZI, 2020).

Quanto ao valor do benefício,

[...] corresponderá a 60% da média aritmética simples de todos os salários de contribuição (a partir de julho de 1994), acrescido de 2% dessa média por ano de contribuição que superar o tempo mínimo de 20 anos para homens e 15 anos para mulheres (artigo 26, *caput* e § 2º, I, e § 5º). (SILVA, 2020, p. 123)

STRAZZI (2020) traz dois exemplos práticos da aplicação desta regra: um homem que, em 2019, possui 30 anos de contribuição, só completará 35 anos em 2024, quando precisará de 101 pontos, portanto, 66 anos de idade, o que é mais do que o necessário à nova aposentadoria; já um homem que, em 2019, possui 32 anos de contribuição, só completará 35 anos em 2022, quando precisará de 99 pontos, portanto, 64 anos de idade, o que é mais vantajoso.

3.2.3 2ª Regra de Transição – art. 16

A aposentadoria tratada no art. 16 será devida ao segurado que cumular os requisitos idade e tempo de contribuição:

Art. 16. Ao segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional fica assegurado o direito à aposentadoria quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem; e

II - idade de 56 (cinquenta e seis) anos, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos, se homem.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2020, a idade a que se refere o inciso II do **caput** será acrescida de 6 (seis) meses a cada ano, até atingir 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem.

§ 2º Para o professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, o tempo de contribuição e a idade de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo serão reduzidos em 5 (cinco) anos, sendo, a partir de 1º de janeiro de 2020, acrescidos 6 (seis) meses, a cada ano, às idades previstas no inciso II do caput, até atingirem 57 (cinquenta e sete) anos, se mulher, e 60 (sessenta) anos, se homem.

§ 3º O valor da aposentadoria concedida nos termos do disposto neste artigo será apurado na forma da lei. (BRASIL, 2019)

Por esta regra, os homens deverão ter 61 anos de idade e 35 anos de contribuição, enquanto as mulheres precisarão de 56 anos de idade e 30 anos de contribuição. Aos professores, reduz 5 anos de cada um dos requisitos. O valor do benefício permanece como na regra anterior.

Tal como a anterior, essa regra não é estática, sofrendo acréscimo de seis meses na idade a cada ano. Assim, a partir de 2020, a idade será acrescida até que se atinja 62 anos para as mulheres e 65 anos para os homens, as quais serão reduzidas em 05 anos para os professores. (SILVA, 2020, p. 124)

Dessa forma, um homem que, em 2019, possui 27 anos de contribuição, só completará 35 anos em 2027, quando precisará de 65 anos de idade, o que é igual ao necessário à nova aposentadoria; por outro lado, um homem que, em 2019, possui 30 anos de contribuição, só completará 35 anos em 2024, quando precisará de 63 anos de idade, portanto, esta regra passa a ser mais vantajosa (STRAZZI, 2020).

3.2.4 3ª Regra de Transição – art. 17

Esta regra é direcionada somente aos segurados que, na data da emenda, estavam a 2 anos de aposentar-se. Corresponde a um pedágio de 50% do tempo

que faltava ao segurado para completar o tempo de contribuição quando da publicação da emenda.

Art. 17. Ao segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional e que na referida data contar com mais de 28 (vinte e oito) anos de contribuição, se mulher, e 33 (trinta e três) anos de contribuição, se homem, fica assegurado o direito à aposentadoria quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem; e

II - cumprimento de período adicional correspondente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem.

Parágrafo único. O benefício concedido nos termos deste artigo terá seu valor apurado de acordo com a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações calculada na forma da lei, multiplicada pelo fator previdenciário, calculado na forma do disposto nos [§§ 7º a 9º do art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991](#). (BRASIL, 2019)

O valor do benefício será calculado de forma diversa das regras anteriores, com vista ao equilíbrio atuarial, já que não se exige uma idade mínima para a concessão da aposentadoria. Vejamos:

O benefício possui fórmula própria de liquidação, encerrada no parágrafo único do artigo 17: corresponderá à média aritmética simples de todos os salários de contribuição do segurado multiplicada pelo fator previdenciário. A incidência desse justifica-se como mecanismo de equilíbrio atuarial, haja vista que a prestação não está condicionada a idade mínima. (SILVA, 2020, p. 124)

Nesse sentido, um homem que contava com 33 anos de contribuição na data da emenda, precisará de mais 3 anos de contribuição para aposentar-se, sem que se exija idade mínima: 2 anos que faltavam para completar 35 anos de contribuição mais 1 ano correspondente ao pedágio 50% (STRAZZI, 2020).

3.2.5 4ª Regra de Transição – art. 18

Esta regra também conjuga idade e tempo de contribuição, porém os homens devem contar com 65 anos de idade e as mulheres com 60 anos, e ambos devem possuir, no mínimo, 15 anos de contribuição (180 contribuições). No entanto, a partir

de 2020, é acrescido 6 meses na idade das mulheres, até estabilizar em 62 anos. O valor do benefício é calculado como na 1ª regra (SILVA, 2020).

Art. 18. O segurado de que trata o [inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal](#) filiado ao Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 60 (sessenta) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem; e

II - 15 (quinze) anos de contribuição, para ambos os sexos.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2020, a idade de 60 (sessenta) anos da mulher, prevista no inciso I do **caput**, será acrescida em 6 (seis) meses a cada ano, até atingir 62 (sessenta e dois) anos de idade.

§ 2º O valor da aposentadoria de que trata este artigo será apurado na forma da lei. (BRASIL, 2019)

Considerando uma mulher que tenha 58 anos de idade e 156 contribuições em 2019; em 2021 ela completará as 180 contribuições devidas, mas, por estar com 60 em 2021 ela não poderá se aposentar, porque em 2021 a idade exigida para as mulheres será de 61 anos (STRAZZI, 2020).

3.2.6 5ª Regra de Transição – art. 20

Conforme esta regra, poderá aposentar-se o homem que cumular 60 anos de idade, 35 anos de contribuição e pedágio de 100% do tempo que faltava para completar 35 anos de contribuição na data da emenda; bem como a mulher que contar com 57 anos de idade, 30 anos de contribuição e pedágio de 100% do tempo que faltava para completar 30 anos de contribuição na data da emenda. Aos professores aplica-se a redução de 5 anos na idade e no tempo de contribuição. O benefício será 100% da média aritmética de todos os salários de contribuição, considerados a partir de julho de 1994 (SILVA, 2020).

Art. 20. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III - para os servidores públicos, 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria;

IV - período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição referido no inciso II.

§ 1º Para o professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio serão reduzidos, para ambos os sexos, os requisitos de idade e de tempo de contribuição em 5 (cinco) anos.

§ 2º O valor das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderá:

I - em relação ao servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o [§ 16 do art. 40 da Constituição Federal](#), à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º do art. 4º; e

II - em relação aos demais servidores públicos e aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ao valor apurado na forma da lei.

§ 3º O valor das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não será inferior ao valor a que se refere o [§ 2º do art. 201 da Constituição Federal](#) e será reajustado:

I - de acordo com o disposto no [art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003](#), se cumpridos os requisitos previstos no inciso I do § 2º;

II - nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, na hipótese prevista no inciso II do § 2º.

§ 4º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. (BRASIL, 2019)

Considerando um homem que tenha 25 anos de contribuição em 2019, somente se aposentará por essa regra quando completar 45 anos de contribuição, se possuir a idade mínima de 60 anos – 10 anos de contribuição faltante somado a 10 anos de pedágio. Ou uma mulher que tenha 25 anos de contribuição em 2019, só poderá se aposentar quando completar 35 anos de tempo de contribuição, se possuir 57 anos de idade (STRAZZI, 2020). A situação piora quando consideramos um homem que tenha 20 anos de contribuição na data da emenda; para ele, faltava 15 anos para completar os 35 anos de contribuição, os quais, somado ao pedágio de mais 15 anos, só aposentará quando obtiver 50 anos trabalhados (SILVA, 2020).

3.2.7 6ª Regra de Transição – art 21

Trata-se de regra de transição da aposentadoria especial. Poderá valer-se dessa regra os segurados que exerçam atividade de exposição habitual e permanente aos agentes nocivos, sejam físicos, químicos ou biológicos, que prejudiquem a saúde. Deverão obter 66, 76 ou 86 pontos ao somar a idade com o tempo de contribuição; este dependendo do grau de exposição será de 15, 20 ou 25 anos respectivamente. O salário benefício será calculado como na 1ª regra (SILVA, 2020 e STRAZZI, 2020).

Art. 21. O segurado ou o servidor público federal que se tenha filiado ao Regime Geral de Previdência Social ou ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, desde que cumpridos, no caso do servidor, o tempo mínimo de 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, na forma dos [arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991](#), poderão aposentar-se quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente, de:

I - 66 (sessenta e seis) pontos e 15 (quinze) anos de efetiva exposição;

II - 76 (setenta e seis) pontos e 20 (vinte) anos de efetiva exposição; e

III - 86 (oitenta e seis) pontos e 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição.

§ 1º A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se refere o **caput**. § 2º O valor da aposentadoria de que trata este artigo será apurado na forma da lei.

§ 3º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, na forma do [§ 4º-C do art. 40 da Constituição Federal](#), as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. (BRASIL, 2019)

Logo, ao trabalhador cujo enquadramento se dê em grau mínimo e conte com 24 anos de contribuição em 2019, deverá cumprir 25 anos de contribuição e 86 pontos, ou seja, somente se aposentará com 61 anos de idade (STRAZZI, 2020).

3.3 Sustentabilidade financeira – o déficit orçamentário

Como já mencionado, o principal argumento utilizado pelo governo para a implementação das novas regras relativas à previdência social foi o déficit orçamentário, ou popularmente conhecido como a “quebra” da previdência, evidenciando uma insustentabilidade de todo o sistema. Ressaltaram o crescimento exponencial de benefícios pagos, o veloz processo de envelhecimento populacional e o aumento do número de beneficiários acima dos 90 anos, como os pontos convergentes ao declínio dos cofres previdência social (ALENCAR, 2020). Convém, desta forma, investigar analiticamente, sob a ótica da CF/88, o financiamento deste sistema.

A CF/88 pré-estabeleceu no artigo 195, além de um orçamento único à seguridade social (OSS), uma base de financiamento ampla, a fim de que, desde logo, a política pública fosse sustentável mesmo diante das variáveis atuariais (BOTELHO *at al.*, 2020).

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento;
- c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (BRASIL, 1988)

Dessa forma, a previdência social, através do OSS, recebe recursos diretamente provenientes do PIS/PASEP, inclusive do PIS/PASEP importação, COFINS e CSLL, COFINS importação, contribuições previdenciárias dos

trabalhadores e segurados e concurso de prognóstico (BOTELHO *et al.*, 2020) (GENTIL, 2007).

Demonstra-se, com isso, a existência de uma grande base contributiva para o modelo previdenciário brasileiro, cujos recursos, diferentemente do que é propagado diariamente, não são originados apenas pela contribuição dos trabalhadores em atividade, aliás, existe um fundamento constitucional nesse sentido que apregoa a diversidade na base de financiamento, como se vê do artigo 194, parágrafo único, VI, da Lei Maior. (AGOSTINHO *et al.*, p. 37, 2020)

GENTIL (2020) explica que o déficit apresentado corresponde ao saldo previdenciário negativo, resultante da soma das contribuições ao INSS e outros recursos próprios deduzidas os ressarcimentos, restituições, transferência à terceiros e os benefícios pagos. Este cálculo deixa de considerar receitas significativas:

Este cálculo não leva em consideração todas as receitas que devem ser alocadas para a previdência social, conforme estabelece a Constituição Federal no Artigo 195 e seus incisos, deixando de computar recursos significativos, provenientes da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). O resultado é um déficit que não é real. Se for computada a totalidade das fontes de recursos da previdência e deduzida a despesa total, inclusive os gastos administrativos com pessoal, custeio e dívida do setor, bem como outros gastos não-previdenciários, o resultado apurado será um superávit de R\$ 8,26 bilhões em 2004 e de R\$ 921 milhões em 2005 [...] (GENTIL, p. 5, 2007)

Segundo a autora, ao se considerar todos os recursos destinados ao financiamento da previdência social, esta se mostra superavitária, de forma que em 1995 o excedente seria de R\$ 4,3 bilhões aumentando para R\$ 58,1 bilhões em 2005. O que acontece é que, adicionando-se ao cálculo equivocado, o OSS que deveria ser apresentado separadamente por disposição constitucional é incorporado pelo governo ao orçamento fiscal, resultando em uma unificação de receitas e despesas que posteriormente se converterá em dois orçamentos. E para piorar, os dados levantados por GENTIL (2007) mostram ainda que parte dos recursos que pertencem a seguridade social são desviados sem destinação específica, número que em 2005 totalizou R\$ 14,5 bilhões.

Já BOTELHO *et al.* (2020) explica, ainda, que há grande desfasamento nos cofres do OSS devido a Desvinculação de Renda da União (DRU) que retira 30% do que seria destinado ao financiamento da seguridade social, bem como as desonerações tributárias sobre as contribuições sociais e demais atuações fiscais. Em análise do OSS no período de 2006 a 2014 observaram que, mesmo com a DRU, a seguridade social obteve um superávit médio de R\$ 5,24 bilhões e, caso não houvesse o desvio de 30% da DRU, a média anual de 2006 a 2016 seria um superávit de R\$ 61,91 bilhões; já se deixar de considerar as desonerações tributárias e as despesas estranhas, os valores se elevariam para R\$ 191,14 bilhões no período em análise.

Verifica-se, a partir da Tabela 3, que com a utilização, em média anual, de 23% dos valores arrecadados pela soma da COFINS e da CSLL, se resolvem os 'déficits' apresentados pelo Tesouro Nacional. É interessante destacar, ainda, que a previdência social também é fortemente afetada por desonerações tributárias, e as contribuições para a previdência social são as maiores fontes de desonerações de contribuições sociais. De acordo com dados da RFB (2017), apenas em 2016, 58 bilhões de reais foram desonerados pela previdência social. Além disso, as renúncias se ampliaram 156% no período estudado: nos anos de 2013, 2014 e 2015 apenas esses valores seriam suficientes para cobrir os 'déficits', presentes na Tabela 3. (BOTELHO *et al.*, p. 12, 2020)

ABREU (2020) destaca também que os dados oficiais apresentam os gastos previdenciários sem especificação dos regimes neles incluídos e somam às despesas do INSS valores relativos à programas diversos da previdência social, como o benefício de prestação continuada de natureza assistencial, o que gera uma distorção nos dados e informações.

Inclusive SILVA *et al.* (2019) afirma que a Associação Nacional dos Auditores Fiscais do Brasil (ANFIP) se manifestou contrariamente a alegação de déficit no orçamento previdenciário:

não existe déficit, pelo contrário, os superávits nos últimos anos foram sucessivos: saldo positivo de R\$ 59,9 bilhões em 2006; R\$ 72,6 bilhões, em 2007; R\$ 64,3 bi, em 2008; R\$ 32,7 bi, em 2009; R\$ 53,8 bi, em 2010; R\$ 75,7 bi, em 2011; R\$ 82,7 bi, em 2012; R\$ 76,2 bi, em 2013; R\$ 53,9 bi, em 2014.

No ano passado, segundo a ANFIP, o investimento nos programas da Seguridade Social, que incluem as aposentadorias urbanas e rurais, benefícios sociais e despesas do Ministério da Saúde, entre outros, foi de

R\$ 631,1 bilhões, enquanto as receitas da Seguridade foram de R\$ 707,1 bilhões. Ou seja, mais uma vez o resultado foi positivo e sobrou dinheiro (R\$ 24 bilhões). (ANFIP, 2018, apud SILVA *et al.*, p. 70, 2019)

Há, portanto, uma desmistificação do déficit previdenciário frente ao apresentado, revelando um sistema sustentável mesmo diante às variáveis do mercado e do momento geracional, se devidamente gerenciado. Ademais, ainda que fosse efetivamente deficitária, GENTIL (2007) relembra que o artigo 195 da CF/88, *caput*, impõe a União o financiamento da política pública, ou seja, “que o governo deve participar com recursos do orçamento fiscal para atender as necessidades da seguridade social” (GENTIL, p. 7, 2007). Mas, muito mais do que isto, deve-se ter em mente que a seguridade social se trata de uma política social, ou seja, uma atuação do Estado para a efetivação de direitos sociais, o que exige uma postura ativa do Estado em relação as finanças (CALCIOLARI, 2009 *apud* ABREU, 2020) e, portanto, “a Seguridade Social não foi concebida para ser superavitária, não havendo porque se investigar isso dentro do quadro constitucional e da ideia de Estado de Bem-Estar” (ABREU, p. 54, 2020).

4 O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL

No campo de atuação dos direitos sociais vigora o chamado princípio da vedação ao retrocesso social, o qual, de forma sucinta, impede o chamado *effect cliquet*, ou seja, a supressão ou a extinção dos direitos já adquiridos.

Por este princípio, não seria possível a revogação ou qualquer mudança em uma lei que trata de direitos fundamentais, exceto se outra lei mais benéfica a substituir, evitando assim a retroação da própria nação, e concretizando o avanço em matérias que compõem o objetivo constitucional, dando eficácia máxima a um Estado Democrático de Direito. (SILVA *et al.*, 2019, p. 62)

Segundo SARLET (2017), trata-se de um “mecanismo de controle para coibir e/ou corrigir medidas restritivas ou mesmo supressivas de direitos sociais” (SARLET, 2017, p. 660), onde

“toda e qualquer medida que suprima ou restrinja o âmbito de proteção de um direito social é, de plano, considerada “suspeita” de implicar uma violação do direito, devendo ser submetida ao crivo de um controle de legitimidade constitucional.” (SARLET, 2017, p. 662)

Por sua vez, ABREU (2020) transcende ao entendimento de que a proibição do retrocesso “nada mais é do que a crença no direito como instrumentos de progresso e promoção do desenvolvimento” (ABREU, 2020, p. 52).

ARAÚJO (2019) revela que o princípio da vedação ao retrocesso social possui um caráter retrospectivo, segundo o qual “se propõe a preservar que um estado de coisa já conquistado não seja suprimido arbitrariamente” (ARAÚJO, 2019, p. 21). Já PIERDONÁ *et al.* (2020) destaca o caráter progressivo deste princípio que, além da impossibilidade de regressão, também implica em uma obrigação de avanço, sendo insuficiente a preservação do *status quo* (DERBLI, 2007 apud ARAÚJO, 2019).

Está expressamente previsto no Pacto dos Direitos Civis e Políticos (1966) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), ambos os quais o Brasil é signatário (ZAPATER, 2018). Ademais, SARLET (2017) leciona que constitucionalmente, ainda que não previsto de forma expressa em nosso

ordenamento jurídico, pode-se abstrair este princípio tanto do princípio da segurança jurídica, do Estado Democrático de Direito e do princípio da confiança, quanto do princípio da dignidade da pessoa humana.

Inclusive o STF já se manifestou a respeito da aplicação do princípio da vedação ao retrocesso social aos direitos sociais positivados:

[...] A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados. [...] (ARE-AgR n. 639337 - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO , CELSO DE MELLO, STF.)

Resumidamente, como espécie dos direitos fundamentais, os direitos sociais, uma vez conferidos, torna-se inadmissível qualquer interpretação legislativa ou alteração no ordenamento jurídico que venha a suprimir ou colocar em xeque a sua eficácia (CALCIOLARI, 2009 apud ABREU, 2020).

4.1 Hipótese de mitigação

Por certo não se trata de um princípio de aplicação absoluta; pelo contrário, o princípio da vedação ao retrocesso social esbarra no princípio da reserva do possível, segundo o qual “os direitos sociais só existem quando e enquanto existir dinheiro nos cofres públicos” (POMPEU *et al.*, 2017, p. 225).

Em linhas gerais, diante de eventual crise econômica do Estado, admite-se a possibilidade de relativização da vedação do retrocesso social, visto que os direitos sociais demandam a alocação de recursos públicos.

No entanto, tal medida que implique em redução ou supressão direitos deve ser adotada como último recurso, uma excepcionalidade (PIERDONÁ *et al.*, 2020) (POMPEU *et al.*, 2017).

As escolhas trágicas que levem à redução de direitos sociais ou do ritmo de implementação devem ser feitas como medidas extremas, quando forem inevitáveis por não haver outro modo de harmonização do programa social com o orçamento estatal, razão pela qual a transparência de dados governamentais e o debate democrático são pressupostos indispensáveis para que esses cortes sejam legítimos, uma vez que direitos sociais são prioritários em qualquer padrão civilizatório contemporâneo. (PIERDONÁ *et al.*, 2020, p. 64)

Nesse sentido, para TATSCH (2016), o legislador, quando da elaboração da lei orçamentária anual, tem por dever dar efetividade aos objetivos constitucionais, o que se traduz na disponibilização de recursos para implementação dos direitos sociais, sendo que somente poderá deixar de fazê-lo sob a análise de critérios como necessidade, adequação (se há outros programas que não sejam direitos sociais que possam ter seus recursos reduzidos), e a avaliação de que “o benefício com a redução das verbas orçamentárias de determinado programa é maior do que o sacrifício com a restrição ao direito social envolvido” (TATSCH, 2016, p. 17).

Para SILVA *et al.* (2019) a adoção do comportamento retroativo deve ser acompanhada com a aplicação de políticas compensatórias. MARTINS (2019) apud ARAÚJO (2019) ressalta que é possível o retrocesso sob a condição de que este não atinja o núcleo essencial do direito – “conjunto de elementos essenciais à configuração de um direito como tal, insuscetíveis de supressão ou alteração sem que, com isso, ocorra a descaracterização do conteúdo e/ou estrutura do direito” (SARLET, 2017) – e preserve o mínimo existencial.

SARLET (2017) leciona que para que haja limitações ao princípio da vedação do retrocesso social deve-se observar o sistema de limites aos limites:

- a) a *medida estatal* que eventualmente restringe ou suprime um bem e/ou serviço protegido com base em direito social (fundamental) *deve buscar atender finalidade constitucionalmente legítima*, portanto, ter por objetivo a proteção ou promoção de outro direito fundamental ou a salvaguarda de interesse constitucionalmente relevante;
- b) a *medida restritiva não poderá afetar o núcleo essencial do direito social* [...]

- c) da mesma forma, ainda no campo dos limites aos limites, *indispensável a observância das exigências da proporcionalidade (tanto no que proíbe excessos quanto naquilo que veda a proteção insuficiente)* e da razoabilidade, assim como elementar, para o que se remete ao capítulo específico constante da parte geral dos direitos fundamentais neste Curso;
- d) *quando couber, necessário ainda controlar o respeito às reservas legais e ao conteúdo do princípio da segurança jurídica e das respectivas garantias da coisa julgada, do ato jurídico perfeito e do direito adquirido, mas também aos requisitos da proteção à confiança legítima.* (SARLET, 2017, p. 662-663)

Dessa forma, para que uma redução em termos de direitos sociais seja constitucional, é necessário que esta seja exceção, a última das alternativas na atuação estatal, depois de um juízo críticos dos critérios apresentados.

4.2 O princípio da vedação ao retrocesso social aplicado à aposentadoria programada – Reforma previdenciária

Inicialmente se faz necessário a reflexão de que as inovações trazidas pela nova previdência possuem aplicação prática e, portanto, subjetiva, ou seja, “sob o ponto de vista individual, a norma nova pode criar um cenário de vantagem ou desvantagem ao titular de um direito ainda não exercitado” (SILVA, 2020).

Dito isto, para a aplicação do princípio em estudo será apresentadas situações hipotéticas e gerais como forma de exemplificação no plano da realidade a fim de se constatar se houve ou não retrocesso social em face ao benefício da aposentadoria.

Em primeiro lugar, ressalta-se desde logo a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, “um direito adquirido e conquistado pelo trabalhador, após árduas lutas e contestações feitas ao longo da história do país” (RIBEIRO, 2019, p. 49), constituindo nítido retrocesso social.

A criação da nova aposentadoria – aposentadoria programada – diminuiu significativamente o salário de benefício ao alterar o cálculo para a média simples de 100% dos salários de contribuição, quando anteriormente o salário de benefício era calculado sobre os 80% maiores salários de contribuição.

Nesse sentido, ao se utilizar da nova regra que prevê um adicional de 2% a cada ano que superar o mínimo do tempo de contribuição, ou seja, 20 anos, para se

obter 100% da média, o trabalhador comum deverá contribuir (lê-se trabalhar) por um total de 40 anos, o dobro do requerido.

A situação se agrava se considerarmos um jovem que começa sua vida laboral aos 18 anos: pela regra da aposentadoria programada que exige idade mínima de 65 anos, este jovem deverá trabalhar por 47 anos para conseguir aposentar-se. Destaca-se neste cenário que a grande maioria da população brasileira começa a vida laboral antes dos 18 anos, sendo que a legislação, através de programas como o Jovem Aprendiz, autoriza a contratação de adolescentes a partir dos 14 anos, e este tempo é computado para a aposentadoria. Assim, um adolescente que comece a contribuir aos 14 anos irá trabalhar por 51 anos até se aposentar.

Compara-se essa suposição com a realidade de poucos privilegiados que ingressam no mercado de trabalho após a conclusão do ensino superior, geralmente por volta dos 23 anos: são quase 10 anos de trabalho de diferença. Neste aspecto vemos que a reforma previdenciária “ignora diversas características do mercado de trabalho brasileiro, em especial as desigualdades de gênero, raça e classe que marcam as diferentes condições das trabalhadoras e trabalhadores” (ABREU, 2020).

Na visão de RIBEIRO (2019), forçar um longo tempo de contribuição não é somente vestígios do retrocesso social, mas afronta diretamente a dignidade da pessoa humana.

O texto da emenda, entretanto, não só ignora essas questões como aprofunda várias das disfuncionalidades do sistema. Extingue determinados benefícios, restringe a concessão de outros, reduz valores pagos aos beneficiários, aumenta ou cria novas contribuições a serem suportadas pelos trabalhadores. Altera sobremaneira a previdência rural, retirando-lhe a característica de vinculação ao trabalho, independente da formalidade de sua contratação. Exatamente aquilo que possibilitou a erradicação da pobreza entre idosos nas zonas rurais. (ABREU, 2020, p. 56)

Em contraponto, temos que o retrocesso é permitido diante de situação de crise, justamente o argumento utilizado pelo governo para a implementação da reforma. Isto seria justificável caso realmente a previdência social fosse deficitária, o que não ocorre conforme o estudado.

Além do mais, os riscos sociais que a previdência social ampara não foram extintos. Dessa forma temos que:

[...] enquanto estatística e atuarialmente houver o risco social, na mesma dimensão ou pior do que no momento da criação de determinado direito social, não se pode simplesmente restringir os direitos que lhe asseguram proteção, sem nenhuma medida compensatória, tão somente para se reduzir a despesa, sob pena de violação do Princípio da Vedação do Retrocesso (IBDP, 2019). (SIBALDELLI *et al.* 2019, p. 67)

Inclusive, na possibilidade de se admitir o retrocesso em razão de crise, SILVA *et al.* (2019) levantam a questão do aspecto transitório que implica o período, algo que não condiz com a realidade brasileira que aparentemente vive em crise permanente:

Ainda, outro ponto que merece destaque, é que o período de crise não parece ser algo momentâneo na pós-modernidade, mas sim um estado de aparente crise eterna, uma vez que a própria terminologia 'crise' pressupõe algo passageiro, mas que no mundo, e principalmente no país, tem uma conotação de permanência. Afinal, quando não estivermos em crise?

[...]

Nestes termos, em que pese a possibilidade de se concluir que o retrocesso social não é um princípio absoluto, tal fato não significa que sua mitigação possa ocorrer pela existência de uma dificuldade, seja econômica ou social, momento em que as bases sólidas do Estado devem se manter. Permitir que direitos sociais sejam descategorizados, por qualquer motivo, nada mais é do que ir de encontro aos diversos preceitos constitucionais, formando um Estado "que tudo pode", diferente do Estado de Bem-Estar Social perseguido pelas mais desenvolvidas nações. (SILVA *et al.*, 2019, 65 e 67)

Por este prisma, não se vê qualquer justificativa plausível que venha fundamentar a edição da EC n. 103/2019, cuja redação traz em seu bojo uma série de prejuízos aos trabalhadores brasileiros, principalmente aos que se encontram a margem da sociedade, que constituem a maioria da população. Assim, a reforma previdenciária não só viola o princípio da vedação ao retrocesso social, mas reflete um Estado "sem qualquer sensibilidade social, sem compromisso com a promoção de uma sociedade mais justa e sem intenção de promover mudanças na distribuição de renda" (ABREU, 2020, p. 51).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo, conclui-se que a partir de uma perspectiva histórica, a previdência social é um dos frutos das lutas sociais à construção de uma vida digna, tendo conquistado sua posição em importantes documentos relativos aos direitos humanos.

Em todo caminho percorrido, desde a gênese de sua concepção na Constituição Federal de 1988, a previdência social passou por alterações legislativas ordinariamente chamadas de “Reforma da Previdência”, podendo citar como exemplo as Emendas Constitucionais 20/1998 e 41/2003. A última reforma da previdência se deu com a edição da EC 103/2019, publicada em 12 de novembro de 2019. A nova lei extinguiu as difundidas aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, somou ambos os requisitos para criar a modalidade que passou a ser chamada de aposentadoria programada, além que instituir regras de transição em homenagem à expectativa de direito, tudo isso motivado por alegações de déficit no sistema que o tornaria insustentável em pouco tempo.

Contrariamente a este fundamento, estudiosos demonstram que o sistema securitário em si foi concebido com base em princípios e pensado desde sua concepção para que fosse por si só sustentável, como o princípio da diversidade na base de financiamento. Além disso, lecionam sobre a obscuridade das contas apresentadas que não consideram receitas significativas da previdência, como os valores provenientes do COFINS, CPMF e CSLL; sobre a DRU que desvia 30% do que seria destinado ao OSS; bem como sobre a distorção nos dados que incluem despesas alienígenas à previdência social.

Por fim, ao compreender a previdência social como direito social, entende-se que ela está sujeita ao princípio da vedação ao retrocesso social, ou seja, não se admite qualquer supressão ou extinção de direitos referentes à sua matéria, cuja relativização somente é consentida quando há uma colisão deste princípio com o princípio da reserva do possível, sendo que, ainda assim, cabe ao Estado a adoção de políticas públicas compensatórias, preservando-se o mínimo existencial.

Nestes termos, revisitando as hipóteses levantadas, a EC 103/2019 constitui uma violação ao princípio da vedação ao retrocesso social, ao passo que, além de extinguir direitos antes conquistados, em nada contribui com a promoção de justiça

social, pois, enquanto exigirá do trabalhador comum, que começa sua vida laboral aos 14 anos permitidos por lei, que trabalhe por 51 anos, aos poucos privilegiados que ingressam no mercado após a conclusão do nível superior será exigido aproximadamente 42 anos de trabalho, quase 10 anos de diferença.

No mais, ao alterar as regras de cálculo dos benefícios, os quais da média de 80% dos maiores salários de contribuição passou a ser a 60% da média simples de todos os salários de contribuição, parece-nos que o objetivo governamental é redirecionar os trabalhadores ao contrato de uma previdência privada, como forma de suplementação de renda, desmoralizando a previdência pública. Para ABREU (2020) trata-se de algo semelhante ao que aconteceu com a educação e saúde pública, onde “repete-se, usualmente, que a escola pública é ruim ou que o Sistema Único de Saúde não presta bom atendimento” (ABREU, 2020, p. 51). Caso a intenção governamental seja exatamente neste sentido, questiona-se não só o retrocesso na formulação da lei, mas também o total descaso com a massa trabalhadora que mal conseguem contribuir o obrigatório com o sistema, quanto mais a contratação de uma previdência complementar.

Ademais, como enfatizado anteriormente, ao instituir-se um Estado de Bem-Estar Social, as políticas públicas exigem uma postura ativa do Estado, inclusive com relação as finanças. Consequentemente, “se o efeito ou o objetivo da redução dos gastos previdenciários for a redução ou a supressão de direitos, isso esbarra na vedação de retrocesso, tornando inconstitucional qualquer iniciativa nesse sentido” (ABREU, 2020, p. 54).

Constata-se, por fim, a latente necessidade do cidadão brasileiro em elaborar o quanto antes um planejamento previdenciário, isto é, se não desejar se deparar com surpresas não tão agradáveis no futuro, seja em não conseguir sua jubilação pelos contratos de trabalho informais aos quais a metade da classe trabalhadora está submetida, ou ao ter que se adaptar a um benefício muito inferior ao padrão de vida conquistado, na fase da vida em que há maiores necessidades de cuidados.

REFERÊNCIAS

ABREU, D. B. de. A Reforma da Previdência e seu inadmissível retrocesso social. In: SANCHEZ, A. *et al.* Coordenado por Hermes Arrais Alencar. *Reforma da Previdência: EC 103/2019*. Indaiatuba: Editora Foco, 2020. p. 49-62.

AGOSTINHO, T. V. *et al.* O movimento de privatização de direitos sociais e fundamentais pelo futuro regime de capitalização em substituição à apólice constitucional protetiva. In: SANCHEZ, A. *et al.* Coordenado por Hermes Arrais Alencar. *Reforma da Previdência: EC 103/2019*. Indaiatuba: Editora Foco, 2020. p. 33-48.

AGUIAR, L. *Livro de Direito Previdenciário*. Disponível em: <https://livrodireitoprevidenciario.com/>. Acesso em: 29 mai. 2020.

ALENCAR, H. A. Apresentação – Aprovada a reforma da previdência. In: SANCHEZ, A. *et al.* Coordenado por Hermes Arrais Alencar. *Reforma da Previdência: EC 103/2019*. Indaiatuba: Editora Foco, 2020. p. VII-XVII.

ANDRADE, F. C. M. de. *et al. Direito Previdenciário I: coleção saberes do direito*, 45. São Paulo: Saraiva, 2012.

ARAGÃO, M. R. S. Previdência Social no Brasil: trajetórias e atualidades. In: VI JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2013, São Luís. *Anais da VI Jornada...* São Luís: UFMA, 2013. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo16-impassesedesafiosdaspoliticasdaseguridadesocial/previdenciasocialnobrasiltrajetoriaeatuualidades.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2020.

ARAÚJO, D. V. de. *EFEITO CLIQUET: Vedação do retrocesso dos direitos sociais*. 2019. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade de Taubaté, Taubaté, 2019, 70f.

BÍBLIA, Português. A Bíblia da Mulher: leitura, devocional, estudo. Almeida Revista e Corrigida. 2. ed. Barueri: Sociedade Bíblica do Brasil, 2011. 2176p.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL, Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm#art1. Acesso em: 31 ago. 2020.

BOTELHO, L. H. F. *et al.* Análise financeira da seguridade e previdência social no Brasil em tempos de reformas fiscais. *Revista Catarinense de Ciência Contábil*. Florianópolis, v. 19, p. 1-18, e2922, 19 fev. 2020. Disponível em: <http://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/2922/2144>. Acesso em: 21 jul. 2020.

BRAGA, K. *et al.* A evolução da Dignidade da Pessoa Humana como valor vetor da Previdência Social. *Revista Brasileira de Direito Social*. Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 29-44, out 2018. Disponível em: <http://rbds.emnuvens.com.br/rbds/article/view/15/27>. Acesso em: 30 jun. 2020.

CARVALHO, J. P. C. de. A “Nova Previdência”, sob a perspectiva dos escopos da justiça social (art. 3º, I, da CF) e da sustentabilidade financeira (arts. 40 e 201, *caput*). In: SANCHEZ, A. *et al.* Coordenado por Hermes Arrais Alencar. *Reforma da Previdência: EC 103/2019*. Indaiatuba: Editora Foco, 2020. p. 63-83.

DEZOTTI, D. F. *et al.* Marcos Históricos da Seguridade Social. *Revista do Mestrado em Direito*. Brasília, v. 5, n. 2, p. 430-459, jul/dez 2011.

FERRARO, S. A. *As emendas constitucionais n. 20/1998 e 41/2003 e o equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes de Previdência Social*. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006, 262f.

GENTIL, D. L. A Falsa Crise do Sistema de Seguridade Social no Brasil: uma análise financeira do período 1990-2005. *Congresso Trabalhista Brasileiro*. Brasília, p. 1-30, 7 e 11 fev. 2007. Disponível em: http://movimentocar.com/paginas/reforma_previdencia/2007/a_falsa_crise_271007..pdf. Acesso em: 21 jul. 2020.

GOUVEIA, M. O. A nova aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social. In: SANCHEZ, A. *et al.* Coordenado por Hermes Arrais Alencar. *Reforma da Previdência: EC 103/2019*. Indaiatuba: Editora Foco, 2020. p. 161-167.

IBRAHIM, F. Z. *Curso de Direito Previdenciário*. 24. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2019. 896 p.

INOCENTI, H. C. D. *As emendas constitucionais n. 20/1998 e 41/2003 e o ideário neoliberal*. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) – Centro Universitário Toledo, Araçatuba, 2019, 53f.

JORGE, T. N. S. Conceitos básicos de Previdência Social sistemas bismarckianos, beveridgeanos, capitalização, repartição, benefício definido, contribuição definida, contribuição variável, benefícios programáveis e não programáveis, sinalagma previdenciário. In: SANCHEZ, A. *et al.* Coordenado por Hermes Arrais Alencar. *Reforma da Previdência: EC 103/2019*. Indaiatuba: Editora Foco, 2020. p. 3-31.

MARTINS, F. J. B. Breve histórico da Seguridade Social no mundo e no Brasil: a Seguridade Social na Constituição de 1988. *Intertemas: Revista da Toledo*. Presidente Prudente, v. 17, p. 129-149, nov. 2012.

NOLASCO, L. Evolução histórica da previdência social no Brasil e no mundo. *Âmbito Jurídico*. São Paulo, 2012. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-previdenciario/evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil-e-no-mundo/>. Acesso em: 29 mai. 2020.

PIERDONÁ, Z. L. *et al.* Direitos Sociais em Tempos de Crise: vedação ao retrocesso social e moderação judicial. *Justiça do Direito*, v. 34, n. 1, p. 57-75, jan./abr. 2020.

PINHEIRO, M. C. B. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais: a preponderância da Constituição da República Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. *Revista de informação legislativa*. Brasília, v. 43, n. 169, p. 101-126, jan/mar 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/92449>. Acesso em: 29 mai. 2020.

PINTO, P. B. M. *et al.* Seguridade Social: Aspectos da legislação histórica e sua inserção na Constituição Federal de 1988. *Diálogo Jurídico/Ano 14*. Fortaleza, v. 19, n. 19, p. 139-146, ago/dez 2015.

POMPEU, G. V. M. *et al.* O princípio da vedação do retrocesso social diante da crise econômica do século XXI. *Direito e Desenvolvimento*, v. 6, n. 12, p. 216-237, 8 jun. 2017. Disponível em: <https://periodicos.unipe.edu.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/296>. Acesso em: 03 ago. 2020.

RIBEIRO, V. O. *O princípio da proibição do retrocesso e o efeito cliquet: uma análise da proposta de reforma da previdência social*. 2019. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário Antônio Eufrásio de Toledo de Presidente Prudente, Presidente Prudente, 2019, 56f.

SANTORO, J. J. S. *Manual de Direito Previdenciário*. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos Editora S. A., 2001.

SANTOS, M. F. dos. *Direito Previdenciário Esquematizado/ Marisa Ferreira dos Santos; coord. Pedro Lenza*. 3. ed. de acordo com a Lei n. 12.618/2012. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTOS, M. F. dos. *Direito Previdenciário: Coleção sinopses jurídicas; v. 25*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SARLET, I. W. *et al. Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SIBALDELLI, G. S. *et al. A (in) constitucionalidade da reforma da previdência brasileira. Revista Jurídica da IniFil*, Ano XVI, n. 16, p. 59-72, 2019.

SILVA, D. R. *et al. A previdência social e o princípio do não retrocesso social: a desnecessidade da reforma previdenciária. Revista Jurídica Direito & Paz*, Lorena, Ano XI, n. 40, p. 59-74, 1º semestre, 2019.

SILVA, M. R. da. O direito adquirido, a expectativa de direito e as regras de transição na Emenda Constitucional 103/2019 – outra Reforma da Previdência. In: SANCHEZ, A. *et al.* Coordenado por Hermes Arrais Alencar. *Reforma da Previdência: EC 103/2019*. Indaiatuba: Editora Foco, 2020. p. 87-134.

STRAZZI, A. P. *Aposentadoria Programada: a Nova Aposentadoria do INSS*. Disponível em: <https://www.desmistificando.com.br/aposentadoria-programada/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

STRAZZI, A. P. Expectativa de direito e as regras de transição da reforma da previdência de 2019 no RGPS. In: SANCHEZ, A. *et al.* Coordenado por Hermes Arrais Alencar. *Reforma da Previdência: EC 103/2019*. Indaiatuba: Editora Foco, 2020. p. 143-158.

TATSCH, R. L. L. Direitos sociais, crise econômica, proibição de retrocesso social e o orçamento público. *ANIMA: Revista eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET*, Curitiba, Ano VIII, n. 14, jan./jun. 2016. Disponível em: <http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima14/artigo-3.-direitos-sociais,-crise-economica,-proibicao-de-retrocesso-social-e-o-orcamento-publico.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2020.

ZAPATER, M. Direitos Humanos. In: *OAB primeira fase: volume único / Pedro Lenza... [et al.]*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. (Coleção Esquematizado / coordenador Pedro Lenza). p. 1115-1148.