

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Pela união de especialistas em direito previdenciário e entidades representantes da sociedade civil, foi construído o presente substitutivo global à PEC 287, que buscou tratar do tema da Reforma da Previdência de forma ampla, a partir de dados e premissas verdadeiras, para se alcançar um texto capaz de ajustar o sistema previdenciário sem que haja retrocessos nas garantias de direitos sociais.

Depois de audiência pública realizada na Ordem dos Advogados do Brasil sobre a reforma da previdência, a sociedade civil, através de suas entidades civis, sindicais, conselhos de classe e movimentos sociais, criou um movimento conjunto com o intuito de esclarecer a sociedade brasileira da real situação da Previdência e apresentar uma alternativa de proposta de Reforma da Previdência.

Após longo desenvolvimento nos ordenamentos jurídicos em todo o mundo, para a garantia de bem-estar e justiça social à humanidade, cria-se modelo protetivo, adotado pela Constituição brasileira de 1988, em que a previdência social se insere no Sistema de Seguridade Social em conjunto com a Saúde e Assistência Social (artigo 194 da Constituição Federal). Esse tripé se propõe a garantir a Ordem Social que tem como objetivo proteger a sociedade dos riscos sociais (doença, invalidez temporária e permanente, morte, idade avançada, etc.) de forma a evitar que a população passe por um estado de necessidade na ocorrência dessas contingências.

A fim de garantir recursos financeiros para o Sistema de Seguridade Social, a própria Constituição Cidadã trouxe, em seu artigo 195, a possibilidade de criação de diversas fontes de custeio (contribuição sobre a folha de pagamento, contribuição sobre a receita ou faturamento, contribuição sobre o lucro, contribuição dos trabalhadores e demais segurados, contribuição sobre o concurso de prognósticos, contribuição sobre a importação), contribuições sociais essas que devem ser destinadas a um orçamento próprio da seguridade

social (artigo 165 da Constituição Federal). O texto constitucional possibilitou, ainda, a criação de outras fontes de custeio pelo legislador infraconstitucional desde que destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social.

Vários estudos técnicos demonstram que, ao se considerar o modelo constitucional de custeio e de gastos da Seguridade Social, há seguidos superávits e não déficit como aponta o governo. Isso porque o cálculo feito pelos defensores do déficit leva em consideração apenas parte das fontes (folha de pagamento e contribuição dos segurados) e despreza as demais contribuições, como se a Previdência não estivesse inserida no Sistema de Seguridade Social, como dita a Constituição Federal.

Diante dessa premissa equivocada de déficit, atrelado ao quadro demográfico de aumento de expectativa de vida e diminuição da natalidade no Brasil, cria-se um cenário aterrorizante de quebra do sistema previdenciário e da necessidade de reformas urgentes.

Ocorre que a pirâmide demográfica brasileira, embora apresente indicativos de inversão, ainda possui população economicamente ativa maior do que a inativa. Isso possibilita uma transição nas alterações das regras previdenciárias de forma gradual, garantindo a sustentabilidade do sistema sem gerar uma insegurança da população acerca da previdência pública brasileira.

O processo de envelhecimento da população é um fenômeno mundial que tem gerado um repensar nos modelos protetivos em geral. Ocorre que o modelo de financiamento de repartição, em que há um pacto de gerações, onde os trabalhadores na ativa financiam os trabalhadores inativos, por um lado possibilita diluição do risco entre toda a sociedade e garante pagamento amplo e imediato dos benefícios previdenciários, mas por outro sofre grande impacto quando há a inversão da pirâmide demográfica e quando tem como única fonte a tradicional contribuição sobre a folha e contribuição dos segurados.

Entretanto, o modelo criado na Constituição Federal brasileira se baseia no princípio da diversidade da base de financiamento do sistema (artigo 194, VI), o que minimiza substancialmente esse problema já que traz outras fontes que independem da questão demográfica (por exemplo: contribuição sobre o financiamento, contribuição sobre o lucro, concurso de prognósticos, contribuição sobre a importação, etc). De modo que, a nossa Lei Maior, de forma inteligente, já traz a solução para essa questão.

Outrossim, há de se observar o mecanismo da Desvinculação das Receitas da União – DRU, que anualmente desvia 30% (trinta por cento) da arrecadação do orçamento da seguridade social, fazendo que recursos destinados à Saúde, Assistência e Previdência sejam utilizados para outros fins.

A impossibilidade de debates amplos sobre o tema induzem a sociedade, propositalmente, ao erro, em especial quando a lógica constitucional do cálculo da Seguridade Social, eivado de má-fé, difunde a ideia da fragilidade do sistema e da bancarrota do sistema previdenciário nacional, enquanto, em VERDADE, há superávit do sistema de seguridade social e se o Estado estive assegurando o cumprimento da emenda 20/98, o fundo do Art. 250 teria recursos suficientes para a manutenção do sistema inclusive em períodos de crise.

Algumas regras apresentadas pela PEC 287 descaracterizam a natureza jurídica de institutos previdenciários, não cuidam de promover uma reforma substancial nos sistemas, que possam resolver efetivamente problemas de base e transparecer à sociedade brasileira o que de fato está acontecendo com a nossa previdência.

Entendemos que a reforma é necessária, não restam dúvidas. No entanto, uma reforma previdenciária não pode suprimir a existência digna de qualquer participante do sistema. Não adotar unicamente a questão da longevidade, em detrimento à direitos fundamentais assegurados constitucionalmente e indissociáveis da condição humana.

Cumpra observar também que os Regimes Próprios dos Servidores Públicos têm organização diversa do Regime Geral de Previdência Social, com arrecadação em separado. Ademais já houve grande reestruturação dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores nas Emendas Constitucionais n. 20/98; 41/2003 e 47/2005 a fim de aproximar suas regras à regra geral dos demais trabalhadores da iniciativa privada. Assim, eventuais novas alterações devem respeitar período de transição determinado pelas emendas já aprovadas, a fim de trazer segurança jurídica.

Para não permitir afronta a direitos fundamentais, a Proposta Substitutiva começa sugerindo a inserção expressa no corpo do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, quatro princípios que ora se encontram implícitos: i) garantia de cobertura previdenciária a todo trabalhador; ii) vedação do retrocesso de direitos sociais; iii) vedação da quebra do contrato social; e iv) garantia do bem-estar social e mínimo existencial como direitos fundamentais.

A Proposta Substitutiva fornece regras de concessão de benefícios juntamente com regulamentação de políticas e ações que devem ser adotadas para a sustentabilidade dos fundos.

Neste sentido e com base em sérias pesquisas realizadas, a Proposta Substitutiva refuta a tese do governo de que há déficit no sistema previdenciário brasileiro. Ao reverso, cria instrumentos que permitirão vir à tona a realidade dos fundos previdenciários brasileiros, impondo auditoria nos mesmos e nas contas públicas.

E para se chegar ao texto elaborado, foram considerados, dentre outros, os seguintes dados:

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL	
Área	8.515.767 km <sup>2</sup>

População (em 7.2.2017) <sup>1</sup>	207.062.966
População ocupada (PEA 2012)	130 milhões
Análise do contingente de ocupados no segundo semestre de 2013, por grupos de idade	Jovens de 18 a 24 anos de idade: cerca de 14,0% das pessoas ocupadas; aquelas no grupo etário de 25 a 39 anos representavam, aproximadamente, 40,0%; e cerca de 37,0% estavam na faixa de 40 a 59 anos. Os idosos somavam 6,5%. A população menor de idade representava 2,7% da população ocupada.
População desempregada	12 milhões
Assalariados (PEA 2012)	50 milhões
Informais (PEA 2012)	14 milhões
Agricultura familiar (PEA 2012)	18 milhões
Número de contribuintes para a previdência social (2013)	69,7 milhões 55,7% - homens 44,3% - mulheres
Número de aposentados em 2012 (dados concretos) e 2020 (projeção)	18,5 milhões 25 milhões
Porcentagem de aposentados que trabalham (para completar ou melhorar a renda)	25% 1% têm independência financeira (dados do INSS)
População entre 16 e 59 anos (2012)	Aprox. 90 milhões
Benefícios do sistema rural (2012)	9,3 milhões
Pesquisa do Dieese (2014)	O universo de 84,7 milhões de brasileiros – inclui 51,9 milhões do mercado formal (assalariados dos setores públicos e privados mais trabalhadores domésticos com

<sup>1</sup> <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>

	carteira assinada) e 32,7 milhões de aposentados e pensionistas, com rendimento médio estimado em R\$ 1.774
Expectativa de vida – média geral	75,2 anos
Expectativa de vida – homens	71,6 anos
Expectativa de vida – mulheres	78,8 anos
Estado com maior expectativa de vida	Santa Catarina: 78,8 anos
Estado com menor expectativa de vida	Maranhão: 70 anos
Carga tributária no Brasil em 2015	32,6% do PIB (a maior da América Latina e Caribe)
Trabalho infantil no Brasil	Entre 5 e 8% das crianças trabalham Percentual da população de até 14 anos vivendo na escassez é duas vezes maior que o dos adultos
Trabalho infantil – dados de 2014 do Laboratório contra a Pobreza na América Latina (LAC Equity Lab/Banco Mundial)	O percentual de crianças latino-americanas vivendo abaixo da linha de pobreza (4 dólares/dia) é duas vezes maior que entre os adultos: 36% e 19%, respectivamente
População de crianças e adolescentes com menos de 18 anos (PNAD, 2013)	60 milhões
Situação de pobreza extrema no Brasil de crianças e adolescentes (Relatório do Cenário da infância e Adolescência no Brasil - Fundação Abrinq)	Cerca de 8 milhões de crianças e adolescentes até 14 anos

Crianças e adolescentes que trabalham no Brasil (PNAD 2014)	Quase 1,7 milhão de crianças e adolescentes de 5 a 15 anos
Situação de vulnerabilidade dos jovens brasileiros	Dos adolescentes que morrem no País, 36,5% são assassinados. Na população total, esse percentual é de 4,8% (Índice de Homicídios na Adolescência no Brasil, 2015). Esse cenário perturbador coloca o Brasil em segundo lugar no ranking dos países com maior número de assassinatos de meninos e meninas de até 19 anos, atrás apenas da Nigéria (Hidden in Plain Sight, UNICEF, 2014)
Situação de aposentados e pensionistas (SPC e CNDL, 2016) <sup>2</sup>	Para 74,6% dos idosos brasileiros, a aposentadoria e a pensão são as principais fontes de renda e, para 23,4%, a renda ainda não é suficiente para atender todas as necessidades dos aposentados, que, em mais da metade dos casos (59,7%), são os principais responsáveis pelo sustento financeiro da família. 95,7% contribuem ativamente com as despesas da casa
Famílias que dependem da aposentadoria (IBGE 2014)	Mais de 17 milhões de famílias no Brasil têm um idoso como provedor. Significa dizer que 24,89% do lares, ou quase um quarto, têm como

<sup>2</sup><http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2016/09/mais-de-um-terco-dos-aposentados-continua-trabalhando-diz-pesquisa.html>

	responsável pelo sustento uma pessoa com mais de 60 anos, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad)
Brasileiros que vivem abaixo da linha de pobreza (PNAD/IBGE, 2011)	51,26 milhões de brasileiros (com menos de meio salário mínimo).
Linha de pobreza considerada pelo Banco Mundial	O Banco Mundial utiliza a faixa de US\$ 1 dólar por dia por pessoa como <a href="#">linha de indigência</a> (renda suficiente para comprar apenas os alimentos necessários para repor os gastos energéticos) e de US\$ 2 dólares por dia por pessoa como linha de pobreza extrema (renda considerada suficiente para satisfazer as necessidades mínimas dos moradores de um domicílio)
Porcentagem de brasileiros que vivem em situação de extrema pobreza (Dados da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, 2015).	5,9% - 2013 Levando-se em consideração população de 200 milhões de habitantes em 2013, significa 11,8 milhões de pessoas
Porcentagem de brasileiros que vivem em situação de pobreza (CEPAL, 2015)	18% - 2013 Levando-se em consideração população de 200 milhões de habitantes em 2013, significa 36 milhões de pessoas

Foram também levados em consideração: i) inversão da pirâmide etária: aumento da longevidade e queda da natalidade; ii) serviço passado (relação pró-labore); iii) não equacionamento das insuficiências financeiras por parte de órgãos e poderes; iv) desvio de recursos; v) pagamentos indevidos; vi)



sonegação (falta de repasses); vii) apropriação indébita; viii) ineficiência e incompetência de governantes e gestores, com nepotismo, favoritismos; e ix) falta de cultura previdenciária.

Noutra liça, a Proposta Substitutiva observa os parâmetros estabelecidos pela Convenção n. 102 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que estabelece Normas Mínimas da Seguridade Social, aprovada na 35ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra, 1952), que entrou em vigor no plano internacional em 27.4.55. No Brasil a referida convenção foi aprovada através do Decreto Legislativo n. 269, de 19.09.2008, do Congresso Nacional e ratificada em 15.06.2009.

Portanto, a presente proposta de EMENDA SUBSTITUTIVA GLOBAL À PEC 287/2016 tem o objetivo de corrigir o retrocesso social promovido pelo afastamento de importantes aspectos constitucionais, que o torna eivado, à prima facie, de inconstitucionalidades, em especial porque seu rito atropelado denota a não obediência do princípio político básico do Estado brasileiro: a DEMOCRACIA.

## JUSTIFICATIVAS

### Estudos técnicos

#### CAPÍTULO I.

#### ORIGEM JURÍDICA DO ARGUMENTO DO DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA VILIPÊNDIO DA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL

Instaurou-se no sistema de seguridade social brasileiro o estado de coisas inconstitucionais – ECI, em decorrência de atos comissivos e omissivos dos poderes públicos da União que expôs ao risco de colapso os preceitos fundamentais da Constituição atinentes ao Estado de Bem-Estar Social, sempre com base em premissas econômicas e jurídicas equivocadas que, em verdade, não passam de mero jogo político de convencimento da sociedade acerca das vontades dos governantes e de poucos interessados.

Pouco se sabe sobre a origem jurídica do argumento do déficit da Previdência Social, que encontra respaldo no art. 250 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 101/2000.

Tudo se iniciou com as discussões no processo legislativo da Emenda Constitucional nº 33/1996 (convertida na EC nº 20/1998, de iniciativa da Presidência da República), no qual o parecer nº 390, de 1997, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, cujo relator foi o Exmo. Senador Beni Veras, incluiu o art. 250 na Constituição Federal de 1988, abaixo transcrito:

*Art. 250. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo.*

No parecer em análise, aprovado pela CCJC do Senado, os mesmos fundamentos que baseiam a reforma previdenciária atual foram utilizados como argumentos para aquela reforma considerada “urgente”, dentre os quais podemos destacar o “déficit” da previdência, à época em pouco mais de R\$ 2,5 bilhões, demografia, distinção entre regimes, etc.

Analisando com profundidade as questões do custeio e do financiamento da Seguridade Social, o relatório aprovado consignou que “manda o bom senso que eventuais superávits no sistema previdenciário sejam poupados e aplicados adequadamente para financiar as crescentes despesas no futuro”, conforme abaixo colacionado:

**Não existe mágica: toda despesa requer a existência de uma receita que possa financiá-la. Ou enfrentamos esta realidade, ou estaremos abrindo mão do nosso dever de construir um futuro sustentável para os brasileiros.**

**O financiamento da previdência social em bases correntes, como se faz no Brasil, representa um ônus sobre a população trabalhadora do presente que tem de sustentar os atuais inativos.**

**Manda o bom senso que eventuais superávits no sistema previdenciário sejam poupados e aplicados adequadamente para financiar as crescentes despesas no futuro.**

**No início, um grande número de trabalhadores ativos financia um pequeno número de inativos, gerando superávit corrente no sistema. De fato, nos anos 50, havia 8 ativos para cada inativo. Hoje já somos pouco mais de 2 contribuintes para cada aposentado. (Gráfico 7).**

Ainda preocupado com a garantia das receitas da seguridade social (lá confundidas com o termo “previdência”), o relatório modificou a base de financiamento, incluindo o texto atual do art. 195 da CF, para tanto expondo os seguintes motivos:

De um lado, ao se definir os contribuintes, explicita-se a abrangência do atual conceito de empregador e inclui-se a referência a todos os segurados da Previdência Social e não apenas os trabalhadores.

Quanto às bases sobre as quais devem incidir as contribuições dos empregadores, são listados todos os pagamentos relacionados a trabalhos que lhe são prestados, a sua receita ou o faturamento e o seu lucro. Inclui-se, no entanto, um dispositivo que permite a diferenciação de alíquotas ou bases de cálculo, em razão da natureza da atividade econômica ou da utilização intensiva de mão-de-obra. Com isso, tende-se a propiciar maior eficiência e progressividade na arrecadação de contribuições sociais.

Por fim, uma questão acessória ao financiamento da previdência social, que consta das propostas do Poder Executivo e da Câmara dos Deputados e que mantivemos, consiste na exigência constitucional de contrapartida aos recursos do Sistema Único de Saúde por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Duas iniciativas foram introduzidas neste Substitutivo: trata-se da criação de mecanismo para fortalecimento financeiro do INSS e dos cofres públicos para fazer face ao pagamento das aposentadorias e pensões concedidas e a conceder, tal como consta dos art. 249 e 250.

No art. 249, abre-se a possibilidade para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerem um fundo alimentado por ativos, bens e direitos do ente público e pela contribuição previdenciária dos servidores, em reforço à capacidade dos respectivos tesouros para fazer o pagamento de seus respectivos encargos previdenciários. Em essência, consiste numa melhoria da

gestão pública, pois se tornará mais transparente o vulto dos passivos previdenciários das instâncias federal, estadual e municipal. De grande vulto e exigentes de uma boa administração, os passivos previdenciários não têm tido visibilidade perante a opinião pública no mesmo grau de intensidade da dívida mobiliária. Ao contrário do passivo previdenciário, a dívida mobiliária é acompanhada atentamente pela Imprensa e há normas e procedimentos para sua administração, contando com participação do Banco Central e do Senado Federal. A criação deste tipo de fundo permitirá dar maior transparência a esta questão, criando condições para um debate mais amadurecido acerca de formas alternativas para atender à segurança dos servidores quanto à previdência social.

No art. 250, busca-se criar mecanismo de participação do INSS na repartição das receitas derivadas da privatização das estatais, para cuja implantação, em muitos casos, foram utilizadas reservas técnicas da previdência social. Com a melhoria da gestão dos passivos do Tesouro Nacional, será possível transferir ao INSS alguns direitos e ativos da União, visando à criação de reservas técnicas, o que terá um impacto direto no equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social.

As duas iniciativas dependem de lei a tramitar no legislativo, o que dará oportunidade para o aperfeiçoamento de seu alcance e permitirá o estabelecimento de uma adequada administração.

Conforme exposto pelos legisladores à época, o intuito do art. 250 era muito claro: “criar mecanismo de participação do INSS na repartição das receitas derivadas da privatização das estatais, para cuja implantação, em muitos casos, foram utilizadas reservas técnicas da previdência social. Com a melhoria da gestão dos passivos do Tesouro Nacional, será possível transferir ao INSS alguns direitos e ativos da União, visando à criação de reservas técnicas, o que terá um impacto direto no equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social” (grifos nossos).

Ou seja, o art. 250 buscava, apenas e tão somente, ressarcir o INSS (previdência social) pelo vilipêndio das reservas técnicas para o programa de privatização das estatais. Nada a mais.

A Lei Complementar nº 101/2000, assumiu o papel de regulamentar o art. 250, estabelecendo em seu art. 68 que:

*Art. 68. Na forma do [art. 250 da Constituição](#), é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.*

*§ 1º O Fundo será constituído de:*

*I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;*

*II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;*

*III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do [inciso I](#) e no [inciso II do art. 195 da Constituição](#);*

*IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;*

*V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;*

*VI - recursos provenientes do orçamento da União.*

*§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.*

Em momento algum o art. 250 da CF ou o art. 68 da LC nº 101/2000 aniquilaram os princípios constitucionais da seguridade social, constantes do parágrafo único do art. 194, uma vez que não excluíram do custeio da seguridade social as demais fontes de receita.

Porém, de forma maliciosamente equivocada, o Governo interpretou tais dispositivos legais como fundamento para exclusão das demais receitas de contribuições sociais de destinação específica (CSLL, PIS/COFINS, prognósticos, etc.) como financiadoras do sistema, separando apenas as contribuições da folha (alínea “a” do [inciso I](#) e [inciso II do art. 195 da Constituição](#)) como responsáveis por todo o custeio do sistema previdenciário nacional.

Logo, a LC nº 101/2000 desobedeceu à recém-criada forma de custeio e desvirtuou a destinação específica das contribuições sociais, que financiam o sistema de seguridade social, violando todo o regramento constitucional afeto aos direitos sociais (art. 194) envolvidos pela seguridade social (assistência, previdência e saúde), por consequência, atacando o Estado do Bem-Estar Social (Preâmbulo e art. 193 da CF), confundindo-o com o acúmulo de reservas em detrimento dos eficazes e necessários investimento social e distribuição de renda.

#### DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL: TRIBUTOS COM VINCULAÇÃO ESPECÍFICA – CARACTERÍSTICA PRECÍPua CONSTITUCIONAL.

O financiamento da seguridade social é realizado com recursos oriundos de contribuições sociais (art. 195 da CF), que foram criadas para custear, especificamente, os planos, atos e benefícios deste sistema integrado de políticas garantidoras do Estado de Bem-Estar Social.

Os legisladores constitucionais, ao tratarem do tema da seguridade social, vincularam as contribuições sociais previstas no art. 195 da CF especificamente para o custeio e financiamento da saúde, assistência e previdência sociais, criando um sistema regido pelos princípios do art. 194:

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

*Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:*

*I - universalidade da cobertura e do atendimento;*

*II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;*

*III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;*

*IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;*

*V - equidade na forma de participação no custeio;*

*VI - diversidade da base de financiamento;*

*VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.*

O artigo 195 da CF estabelece quais devem ser as fontes de financiamento da seguridade, complementando a determinação de orçamento próprio e autônomo, exigido pelo art. 165, § 5º, inciso III:

*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, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;*

*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.*

*Art. 165, § 5º- A lei orçamentária anual compreenderá:*

*I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;*



*II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;*

*III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.*

Não há dúvida de que os legisladores constituintes conferiram às contribuições sociais do artigo 195 uma destinação específica: compor o orçamento e financiamento da seguridade social, com base no princípio da diversidade da base de financiamento que, segundo os motivos da EC nº 20/1998, serviriam para dar segurança e liquidez ao sistema de seguridade social.

Esse desenho constitucional é compatível com a ideologia do Estado de Bem-Estar Social constitucional, fruto de todo um desenvolvimento mundial em relação à proteção da sociedade face aos riscos sociais, conferindo segurança financeira a um sistema interligado de ações que visam a assegurar os direitos relativos à saúde, assistência e previdência social.

Teleológica e hermeneuticamente, quis o constituinte ampliar cada vez mais a proteção da sociedade brasileira face aos riscos sociais (princípio da universalidade) e, para tanto, instituiu o princípio da diversidade de base de financiamento cuja inteligência ímpar coaduna-se com a lógica da diminuição do risco, trazendo várias fontes de custeio, e não apenas a tradicional da folha de pagamentos.

## DA MANIPULAÇÃO E DO DESENCONTRO DE INFORMAÇÕES

A informação do governo e da mídia de massa é manipulada, omitindo que as receitas da seguridade social são provenientes de outras fontes de financiamento, como os recursos arrecadados com a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, a Contribuição Social sobre o

Lucro – CSLL, receitas dos concursos de prognósticos e COFINS importação, tal como ficou ampla e expressamente desenhado na vontade dos legisladores que editaram a EC nº 20/1998.

À revelia da melhor interpretação dos direitos sociais (em especial da previdência), os defensores do déficit e da reforma alegam que a arrecadação é composta apenas das contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamentos (empregador e empregado). Como explanado anteriormente, a Constituição Federal foi reformada em 1998, por meio da emenda nº 20, simplesmente para criar a diversidade na base de financiamento, porém sem dividir ou separar receitas e despesas.

Embora a razão seja fundamentada no art. 250 da CF (acrescida pela Emenda Constitucional nº 20/1998 – reforma previdenciária), regulamentada pela Lei Complementar nº 101/2000, está claro que o interesse precípua do legislador era de assegurar recursos próprios para a previdência pública, através de fundo próprio, o qual seria reconstituído em razão do desfalque promovido pelo programa de desestatização. Por esta razão, não há espaço hermenêutico para afirmar que estes dispositivos desnaturaram a finalidade maior da arrecadação das receitas que compõem o financiamento da seguridade social, em especial porque a destinação específica das contribuições sociais (art. 195) não foi revogada ou alterada.

Apesar de integrar um orçamento constantemente superavitário, conforme será demonstrado no tópico a seguir, o discurso daqueles que buscam desconstruir as justas conquistas dos trabalhadores brasileiros é o de que a Previdência Social é altamente deficitária, criando o mito do déficit, terrorismo social que assusta a população e põe em xeque as capacidades de governança e de administração do Estado.

## DO DESENCONTRO DE INFORMAÇÕES ENTRE GOVERNOS E ENTIDADES REGULADORAS

A história da Previdência Social é marcada por constantes ataques dos Governos, que sempre, no afã de economizar, buscam alternativas para que o Estado acumule mais.

Estudos demonstram que, atualmente, a necessidade de economia reside no pagamento dos juros da dívida pública, gastos que corresponderam a mais de 42% de todas as receitas da União no ano de 2015.

Quando se busca o bom e especializado debate, tanto o Governo, quanto a mídia tergiversam e fogem do debate, limitando-se a dizer que tem déficit, em valores muito distantes, porém sem explicar os porquês. Quando o fazem, apresentam fundamentos inconstantes e incongruentes.

Embora o resultado entre as receitas e despesas da seguridade social, com fundamento nos arts. 165, 194 e seguintes da CF, demonstre superávit, conforme dados e estudos técnicos da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP e de diversos especialistas, tanto os governos da ex-Presidente Dilma Rousseff quanto o do atual presidente Michel Temer alegam haver déficit.

O governo Dilma já alegava déficit de 83,5 Bilhões.

Já o governo Temer, conforme o último documento das informações prestadas pela AGU na APDF 415/2016, já eleva este déficit para R\$ 122.073 bilhões.

# RESULTADO ANFIP

## Superávit

RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2013	2014	2015	DIFERENÇA 2015 / 2014	
<b>1. RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS</b>	<b>277.045</b>	<b>441.266</b>	<b>634.239</b>	<b>665.163</b>	<b>671.637</b>	<b>6.474</b>	<b>1,0</b>
RECEITA PREVIDENCIÁRIA (1)	108.434	211.968	317.164	349.503	352.553	3.049	0,9
ARRECAÇÃO PREVIDENCIÁRIA	108.434	211.968	307.147	337.503	350.272	12.769	3,8
URBANA	105.086	207.154	300.991	330.833	343.191	12.358	3,7
RURAL	3.348	4.814	6.156	6.670	7.081	411	6,2
COMPENSAÇÕES NÃO REPASSADAS (2)	0	0	10.017	12.000	2.281	-9.719	-81,0
COFINS	89.597	140.023	199.410	195.914	200.926	5.012	2,6
CSLL	26.232	45.754	62.545	63.197	59.665	-3.531	-5,6
PIS/PASEP	22.083	40.372	51.185	51.920	53.071	1.151	2,2
OUTRAS CONTRIBUIÇÕES (3)	30.699	3.148	4.055	4.775	5.423	647	13,6
<b>2. RECEITAS DE ENTIDADES DA SEGURIDADE</b>	<b>11.704</b>	<b>14.742</b>	<b>15.078</b>	<b>19.210</b>	<b>20.534</b>	<b>1.324</b>	<b>6,9</b>
RECURSOS PRÓPRIOS DO MDS	87	305	239	183	137	-46	-25,3
RECURSOS PRÓPRIOS DO MPS	798	267	819	608	1.078	470	77,3
RECURSOS PRÓPRIOS DO MS	947	2.700	3.858	4.312	4.257	-56	-1,3
RECURSOS PRÓPRIOS DO FAT	9.507	10.978	9.430	13.438	14.160	722	5,4
RECURSOS PRÓPRIOS DOS HU (4)	102	50	103	117	238	121	103,9
TAXAS, MULTAS E JUROS DA FISCALIZAÇÃO	264	443	509	552	664	112	20,3
3. CONTRAPARTIDA DO ORÇ. FISCAL PARA EPU (5)	1.052	2.136	1.782	1.835	2.226	391	21,3
<b>RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL</b>	<b>289.801</b>	<b>458.144</b>	<b>651.099</b>	<b>686.208</b>	<b>694.397</b>	<b>35.109</b>	<b>5,4</b>
<b>DESPESAS REALIZADAS</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>DIFERENÇA 2015 / 2014</b>	
1. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (1)	145.816	256.259	357.003	394.201	436.090	41.889	10,63
PREVIDENCIÁRIOS URBANOS	118.626	199.461	274.652	303.541	336.296	32.756	10,79
PREVIDENCIÁRIOS RURAIS	27.190	55.473	80.355	88.703	98.041	9.338	10,5
COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA (6)	-	1.325	1.996	1.958	1.753	-205	-10,46
2. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS (7)	9.335	22.234	33.869	37.598	41.798	4.200	11,17
ASSISTENCIAIS IDOSOS - LOAS E RMV	4.067	10.365	15.916	17.715	18.460	744	4,20
ASSISTENCIAIS DEFICIENTES - LOAS E RMV	5.268	11.869	17.953	19.882	23.338	3.456	17,4
3. BOLSA FAMÍLIA E OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	6.769	13.493	24.004	26.162	26.921	759	2,90
4. EPU - BENEFÍCIOS DE LEGISLAÇÃO ESPECIAL	1.052	2.136	1.782	1.835	2.226	391	21,3
5. SAÚDE: DESPESAS DO MS (8)	34.517	62.329	85.429	94.235	102.206	7.971	8,46
6. ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESPESAS DO MDS (8)	1.716	3.994	6.227	7.020	5.389	-1.631	-23,2
7. PREVIDÊNCIA SOCIAL: DESPESAS DO MPS (8)	3.404	6.482	7.401	7.828	8.197	370	4,72
8. OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL	2.454	7.584	11.972	10.965	11.655	690	6,3
9. BENEFÍCIOS FAT	11.375	29.195	46.561	51.833	48.180	-3.652	-7,05
10. OUTRAS AÇÕES DO FAT	547	560	505	522	506	-16	-3,0
<b>DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL</b>	<b>216.985</b>	<b>404.266</b>	<b>574.754</b>	<b>632.199</b>	<b>683.169</b>	<b>50.970</b>	<b>8,1</b>
<b>RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL</b>	<b>72.817</b>	<b>53.878</b>	<b>76.345</b>	<b>54.009</b>	<b>11.228</b>	<b>-42.781</b>	<b>-79,2</b>
<b>FONTE: MTPS, STN, RFB, SIAFI E SIGA BRASIL. ELABORAÇÃO ANFIP</b>							
<b>(*) 2015 - DADOS AINDA PRELIMINARES</b>							

## RESULTADO DO GOVERNO DILMA

Déficit de R\$ 83,5 bi.

R\$ 352,553 – R\$ 436.090 = - R\$83,5 bi.

RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2013	2014	2015	DIFERENÇA 2015 / 2014	
<b>1. RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS</b>	<b>277.045</b>	<b>441.266</b>	<b>634.239</b>	<b>665.163</b>	<b>671.637</b>	<b>6.474</b>	<b>1,0</b>
RECEITA PREVIDENCIÁRIA (1)	108.434	211.968	317.164	349.503	352.553	3.049	0,9
ARRECAÇÃO PREVIDENCIÁRIA	108.434	211.968	307.147	337.503	350.272	12.769	3,8
URBANA	105.086	207.154	300.991	330.833	343.191	12.358	3,7
RURAL	3.348	4.814	6.156	6.670	7.081	411	6,2
COMPENSAÇÕES NÃO REPASSADAS (2)	0	0	10.017	12.000	2.281	-9.719	-81,0
COFINS	89.597	140.023	199.410	195.914	200.926	5.012	2,6
CSLL	26.232	45.754	62.545	63.197	59.665	-3.531	-5,6
PIS/PASEP	22.083	40.372	51.185	51.920	53.071	1.151	2,2
OUTRAS CONTRIBUIÇÕES (3)	30.699	3.148	4.055	4.775	5.423	647	13,6
<b>2. RECEITAS DE ENTIDADES DA SEGURIDADE</b>	<b>11.704</b>	<b>14.742</b>	<b>15.078</b>	<b>19.210</b>	<b>20.534</b>	<b>1.324</b>	<b>6,9</b>
RECURSOS PRÓPRIOS DO MDS	87	305	239	183	137	-46	-25,3
RECURSOS PRÓPRIOS DO MPS	798	267	819	608	1.078	470	77,3
RECURSOS PRÓPRIOS DO MS	947	2.700	3.858	4.312	4.257	-56	-1,3
RECURSOS PRÓPRIOS DO FAT	9.507	10.978	9.430	13.438	14.160	722	5,4
RECURSOS PRÓPRIOS DOS HU (4)	102	50	103	117	238	121	103,9
TAXAS, MULTAS E JUROS DA FISCALIZAÇÃO	264	443	509	552	664	112	20,3
<b>3. CONTRAPARTIDA DO ORÇ. FISCAL PARA EPU (5)</b>	<b>1.052</b>	<b>2.136</b>	<b>1.782</b>	<b>1.835</b>	<b>2.226</b>	<b>391</b>	<b>21,3</b>
<b>RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL</b>	<b>289.801</b>	<b>458.144</b>	<b>651.099</b>	<b>686.208</b>	<b>694.397</b>	<b>35.109</b>	<b>5,4</b>
<b>DESPESAS REALIZADAS</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>DIFERENÇA 2015 / 2014</b>	
<b>1. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (1)</b>	<b>145.816</b>	<b>256.259</b>	<b>357.003</b>	<b>394.201</b>	<b>436.090</b>	<b>41.889</b>	<b>10,63</b>
PREVIDENCIÁRIOS URBANOS	118.626	199.461	274.652	303.541	336.296	32.756	10,79
PREVIDENCIÁRIOS RURAIS	27.190	55.473	80.355	88.703	98.041	9.338	10,5
COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA (6)	-	1.325	1.996	1.958	1.753	-205	-10,46
<b>2. BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS (7)</b>	<b>9.335</b>	<b>22.234</b>	<b>33.869</b>	<b>37.598</b>	<b>41.798</b>	<b>4.200</b>	<b>11,17</b>
ASSISTENCIAIS IDOSOS - LOAS E RMV	4.067	10.365	15.916	17.715	18.460	744	4,20
ASSISTENCIAIS DEFICIENTES - LOAS E RMV	5.268	11.869	17.953	19.882	23.338	3.456	17,4
<b>3. BOLSA FAMÍLIA E OUTRAS TRANSFERÊNCIAS</b>	<b>6.769</b>	<b>13.493</b>	<b>24.004</b>	<b>26.162</b>	<b>26.921</b>	<b>759</b>	<b>2,90</b>
<b>4. EPU - BENEFÍCIOS DE LEGISLAÇÃO ESPECIAL</b>	<b>1.052</b>	<b>2.136</b>	<b>1.782</b>	<b>1.835</b>	<b>2.226</b>	<b>391</b>	<b>21,3</b>
<b>5. SAÚDE: DESPESAS DO MS (8)</b>	<b>34.517</b>	<b>62.329</b>	<b>85.429</b>	<b>94.235</b>	<b>102.206</b>	<b>7.971</b>	<b>8,46</b>
<b>6. ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESPESAS DO MDS (8)</b>	<b>1.716</b>	<b>3.994</b>	<b>6.227</b>	<b>7.020</b>	<b>5.389</b>	<b>-1.631</b>	<b>-23,2</b>
<b>7. PREVIDÊNCIA SOCIAL: DESPESAS DO MPS (8)</b>	<b>3.404</b>	<b>6.482</b>	<b>7.401</b>	<b>7.828</b>	<b>8.197</b>	<b>370</b>	<b>4,72</b>
<b>8. OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL</b>	<b>2.454</b>	<b>7.584</b>	<b>11.972</b>	<b>10.965</b>	<b>11.655</b>	<b>690</b>	<b>6,3</b>
<b>9. BENEFÍCIOS FAT</b>	<b>11.375</b>	<b>29.195</b>	<b>46.561</b>	<b>51.833</b>	<b>48.180</b>	<b>-3.652</b>	<b>-7,05</b>
<b>10. OUTRAS AÇÕES DO FAT</b>	<b>547</b>	<b>560</b>	<b>505</b>	<b>522</b>	<b>506</b>	<b>-16</b>	<b>-3,0</b>
<b>DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL</b>	<b>216.985</b>	<b>404.266</b>	<b>574.754</b>	<b>632.199</b>	<b>683.169</b>	<b>50.970</b>	<b>8,1</b>
<b>RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL</b>	<b>72.817</b>	<b>53.878</b>	<b>76.345</b>	<b>54.009</b>	<b>11.228</b>	<b>-42.781</b>	<b>-79,2</b>

FONTE: MTPS, STN, RFB, SIAFI E SIGA BRASIL. ELABORAÇÃO ANFIP  
(\* ) 2015 - DADOS AINDA PRELIMINARES

# RESULTADO DO GOVERNO TEMER

Déficit de R\$ 122.073 bi

Diferença dos cálculos do governo anterior: inclusão dos servidores públicos e desconsideração das renúncias e isenções sobre as contribuições sociais.

Secretaria de Orçamento Federal  
Secretaria-Adjunta para Assuntos Fiscais  
Coordenação Geral de Avaliação da Receita Pública

Receitas Primárias da Seguridade Social	LOA 2010	LOA 2011	LOA 2012	LOA 2013	LOA 2014	LOA 2015
<b>Contribuições Sociais [A]</b>	<b>397.390.465.743</b>	<b>445.856.760.978</b>	<b>501.132.449.568</b>	<b>562.905.219.711</b>	<b>603.014.689.824</b>	<b>654.697.498.810</b>
<b>Contribuições Sociais sob as quais não há incidência de DRU</b>	<b>212.964.420.963</b>	<b>249.524.067.460</b>	<b>284.126.600.005</b>	<b>327.274.727.064</b>	<b>351.738.713.975</b>	<b>386.467.082.947</b>
Contribuições Previdenciárias para o Regime Geral de Previdência Social (Fonte154)	203.780.416.970	239.787.514.640	273.830.285.083	315.730.041.104	340.342.180.736	374.336.642.685
Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público (Fonte156)	9.184.003.993	9.736.552.820	10.296.314.922	11.544.685.960	11.396.533.239	12.130.440.262
<b>Contribuições Sociais sob as quais há incidência de DRU*</b>	<b>184.426.044.780</b>	<b>196.332.693.518</b>	<b>217.005.849.563</b>	<b>235.630.492.647</b>	<b>251.275.975.849</b>	<b>268.230.415.863</b>
Contribuição ao Fundo de Saúde da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal (Fonte105)	0	16.663.859	16.346.795	19.572.677	16.335.644	16.492.241
Contribuições sobre Concursos de Prognósticos (Fonte118)	862.540.236	1.017.210.942	1.598.773.520	1.505.177.431	1.593.060.671	1.784.673.547
Contribuição para o Custeio das Pensões Militares (Fonte123)	1.458.007.510	1.528.803.972	1.948.263.265	2.163.638.981	1.847.159.997	2.022.207.200
Contribuições para os Programas PIS/PASEP (Fonte140)	18.179.055.536	19.650.826.653	22.802.581.774	24.393.414.511	27.739.291.146	28.323.044.137
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (Fonte151)	43.803.284.414	48.825.754.419	49.834.812.848	57.483.572.316	54.176.225.525	59.372.327.214
Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS (Fonte153)	119.839.221.512	124.825.044.139	140.592.624.784	149.652.647.096	165.474.226.448	175.786.497.637
Outras Contribuições Sociais (Fonte176)	283.935.572	468.389.534	212.446.577	412.469.635	429.676.418	925.173.887
<b>Outras Receitas [B]</b>	<b>14.428.014.622</b>	<b>15.010.153.597</b>	<b>19.627.130.452</b>	<b>18.405.023.663</b>	<b>23.359.661.663</b>	<b>20.334.804.177</b>
<b>TOTAL de Receitas da Seguridade Social [C] = [A + B]</b>	<b>411.818.480.365</b>	<b>460.866.914.575</b>	<b>520.759.580.020</b>	<b>581.310.243.374</b>	<b>626.374.351.487</b>	<b>675.032.302.987</b>
<b>TOTAL de Despesas da Seguridade Social [D]</b>	<b>465.886.635.852</b>	<b>519.867.481.097</b>	<b>598.210.600.179</b>	<b>650.657.031.687</b>	<b>713.129.060.550</b>	<b>797.105.356.191</b>
<b>SALDO da Seguridade Social (Receitas - Despesas) [E] = [C - D]</b>	<b>-54.068.155.487</b>	<b>-59.000.566.522</b>	<b>-77.451.020.159</b>	<b>-69.346.788.313</b>	<b>-86.754.709.063</b>	<b>-122.073.053.204</b>
<b>*DRU Retirada da Seguridade Social [F]</b>	<b>46.106.511.195</b>	<b>49.083.173.380</b>	<b>54.251.462.391</b>	<b>58.907.623.162</b>	<b>62.818.993.962</b>	<b>67.057.603.966</b>
<b>SALDO (Receitas - Despesas) com recomposição de DRU [F+E]</b>	<b>-7.961.644.292</b>	<b>-9.917.393.143</b>	<b>-23.199.557.768</b>	<b>-10.439.165.151</b>	<b>-23.935.715.101</b>	<b>-55.015.449.238</b>

Pelos gráficos apresentados pode-se notar algumas distorções entre os cálculos dos governos que ocuparam o Poder Executivo e os cálculos dos especialistas, que basicamente se fundam no seguinte:

- i. as despesas com os servidores públicos devem ser integradas como despesas da Seguridade Social?
- ii. as renúncias e isenções fiscais, feitas pelos governos políticos ao bel prazer momentâneo (copa do mundo, olimpíadas, e etc.), devem ser suportadas pelo Tesouro ou pelas receitas vinculadas da Seguridade Social?

Primeiramente, cabe destacar que os Regimes Previdenciários Próprios dos Servidores Públicos (RPPS) são distintos do Regime Geral de

Previdência Social, não somente quanto às regras para acesso e concessão, mas também pela forma de custeio.

Quanto ao custeio, o § 2º do art. 231 da Lei nº 8.112/1990 é expressamente claro ao afirmar que “o custeio da aposentadoria é de responsabilidade integral do Tesouro Nacional.”

Em fácil interpretação, a Constituição afasta completamente o RPPS e o RGPS tanto na base de custeio quanto na forma de concessão de benefícios, servindo como exemplo máximo o § 1º do art. 201, que aduz:

*§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.*

O próprio art. 40 estabelece que o regime previdenciário dos servidores, de caráter contributivo e solidário, será custeado mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas.

*Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.*

Ainda como exemplo, quanto aos servidores dos estados, municípios e do Distrito Federal, no art. 149, § 1º, a Constituição determina que poderão ser

criadas contribuições sociais para o custeio dos benefícios pagos pelos RPPS aos seus servidores.

*Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.*

*§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.*

Diante da transparência e da lógica da Constituição ainda é uma incógnita o fundamento do governo federal de que as despesas, com os servidores públicos inativos são de responsabilidade do sistema de seguridade social, dúvida ainda muito longe de ser solucionada. Porém, a hermenêutica constitucional é bastante clara: a previdência dos servidores públicos não faz parte da seguridade social.

Supondo que fizesse parte, mesmo que por reforma superveniente, haveria grave inconstitucionalidade entre os regimes em razão da vedação expressa no § 1º do art. 201, uma vez que a modalidade de aposentadorias paritárias, isonômicas e integrais, equivalente à última remuneração do servidor, são completamente destoantes das regras que sempre vigoraram no RGPS, gerando enorme distorção entre os segurados de ambos os sistemas.

Cabe consignar que no cálculo apresentado pela União na ADPF 415/2016, muito embora estejam incluídas as contribuições dos servidores (11%), por que não estão incluídas as contribuições da União, do DF, dos estados e dos municípios, se o Governo interpretou que o custo dos servidores públicos aposentados cabe às receitas do sistema de seguridade social? Estaria



disposto o governo a apresentar os cálculos com inclusão de sua contribuição sobre toda a folha de salários do serviço público?

## **CONCLUSÕES**

Após todo o arrazoado, resta claro que o sistema de seguridade social é vítima de um grave desencontro de informações, com os governos manipulando as verbas e fundamentando suas pretensões ao bel-prazer de poucos, com objetivos ainda desconhecidos. Afinal, a quem interessa o incessante pagamento dos exorbitantes juros da dívida pública? Por que não se fundamenta, em momento algum, a reforma dos juros no país? Por que não se utiliza como fundamento para reforma dos juros os gastos superiores a 50% das receitas da União?

Afirmar que há déficit na previdência é o mesmo que afirmar o desconhecimento completo e literal do Direito Previdenciário, tanto como doutrina quanto como direito material.

Induzir a sociedade na crença do déficit, além de uma inconstitucionalidade enorme, atenta contra a pátria, uma vez que por meio de alianças políticas traiçoeiras causa prejuízos ao Brasil, acabando com a democracia e com o Estado do Bem-Estar Social, efetuando desvios fraudulentos dos cofres públicos para o pagamento dos juros exorbitantes da dívida pública em detrimento das políticas sociais, aparelhando o Estado, subjugando e enganando o povo.

É necessário que a sociedade entenda as diferenças no argumento. O sistema de seguridade social é único e indivisível, seja no tocante às receitas, seja no tocante às despesas, e dela não faz parte os servidores públicos, que devem ser mantidos com recursos exclusivos do Tesouro Nacional.

O sistema de seguridade social brasileiro foi perfeitamente desenhado e deveria ser um dos mais seguros do mundo, mas as tantas intervenções

políticas em prol de interesses desnaturaram sua essência e destruíram sua segurança, levando ao caos atual.

Se o sistema está em colapso e em déficit é por culpa exclusiva da malversação política na administração dos recursos.

Portanto, tudo o que se arrecada pelas contribuições sociais previstas no art. 195 – e não somente da folha – deve ser gasto, solidariamente, nas políticas de previdência (RGPS), assistência e saúde, sendo o resultado superavitário, conforme estudos apontam, depositado e acumulado no fundo específico criado pelo art. 250 da CF. Se esta política estivesse sendo cumprida, o referido fundo teria verbas suficientes para amplo investimento em três pilares, auxiliando em momento de crise e de baixa arrecadação, conferindo segurança ao sistema e transferindo à sociedade a confiança necessária ao investimento e formalização do trabalho.

## **CAPÍTULO II**

### **DA NECESSIDADE DE EXPLICITAR PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS NO TEXTO CONSTITUCIONAL**

A proposta da Emenda Substitutiva Global à PEC 287 preocupou-se em inserir no corpo da Constituição Federal de 1988, princípios atinentes à seguridade social que se encontram implícitos, mas que estão sendo inobservados justamente porque não se apresentam de forma expressa e direta. Com a visibilidade dos princípios não restaram dúvidas interpretativas, o que proporcionará ao aplicador do direito e ao legislador maior segurança e ao trabalhador a concretização da vontade do constituinte originário.

Destacamos que a ratio quaestio da substituição geral firma-se no campo do combate às desigualdades sociais, ou seja, o cerne da atuação da previdência social, na medida em que, no seu núcleo substancial, se insere a

reposição de renda daqueles que perderam a capacidade laborativa (aposentadoria, invalidez, doença) ou que dependiam economicamente do ex-segurado (pensão por morte e ausência).

Não se cuida de interferir na adoção da escolha das políticas governamentais, no entanto, devemos lembrar que os compromissos políticos – fruto do contrato social como veremos, devem alcançar a maioria e não apenas a classe dominante. As leis devem ser dirigidas a todos – têm natureza de abstratividade e não voltadas a uma minoria. Decisões políticas devem ouvir, na medida do possível e sustentável, os anseios do povo, garantindo dessa forma, a ordem institucional.

O cenário hodierno brasileiro na seara das decisões políticas está a reclamar um maior positivismo, vez que de uma maneira isolada, tem-se buscado normas constitucionais, interpretadas restritivamente, sem buscar o sentido teleológico da CF/88, maculando assim, direitos fundamentais e sociais, com respaldo legal em primeira análise.

A necessidade da inserção dos princípios urge a partir da premissa de que princípio é o alvorecer da existência, é o começo do todo, servindo de raiz, de base para decisões. O conjunto de princípios (que não devem ser analisados isoladamente) induz à própria ideia do sistema, e quando bem empregados, trazem justiça social.

Princípios devem ser sentidos como parte indissolúvel do todo político. São como o cérebro da estrutura, que após o mecanismo de sinapse, passam a atuar coordenando todo o organismo, pensando na solução de problemas, relevantemente na área social. Nenhum corpo vivo se mantém sem centro nevrálgico. Neste contexto, princípios são as diretrizes agudas e conexas do organismo organizacional e operacional. Conjuntamente analisados e tomados, diagnosticam doenças e curam-nas, expurgando patologias cancerosas que em função diametralmente oposta, destroem o sistema, colocando em risco a própria existência do Estado Democrático de Direito, aniquilando assim a justiça social.

E esses cânones devem ter um diálogo permanente entre si, emprestando-se mutuamente. Governantes e seus assessores, em matéria de previdência social, devem ter sensibilidade e conhecimento principiológico – a base do sistema constitucional. Devem ser cômicos de que é o cérebro quem comanda a constituição corporal (apesar de muitos acharem que é o próprio umbigo!). É o pensamento que coordena a razão. E esse pensamento deve ser do homem probo, íntegro, justo, honesto, virtuoso, tal como Platão se referia em seu discurso socrático “A Politeia”.

A proposta, com fincas na cognição do sistema como um todo, parte do pensamento empírico lockeano, ou seja, a origem das ideias no sentido a partir da demanda experimental. Adotamos a concepção de que é necessário sentir o sistema, sua razão de existência. Sem essa concepção, tudo não passa de meros atos sem conteúdo finalístico, como de fato temos experimentado. A lucidez deve ser determinante para os atos políticos. O grande poeta russo Maiakovski nos adverte em prosa que: cada um ao nascer, traz sua dose de amor, mas os empregos, o dinheiro, tudo isso, nos ressaca o solo do coração. (Vladimir Maiakovski, “Comumente é Assim”).

Transparecer princípios assume feição importante na medida em que atos políticos podem ser atacados via direta, sem complexos questionamentos. O direito constitucional à previdência social, encontra-se insculpido no caput do artigo 6º da CF/88, mas seu conteúdo finalístico e teleológico não tem sido cumprido. O princípio reverenciado deve ser acompanhado de ações políticas concretas que visam ao seu atendimento e não a sua limitação ou completa infringência. A Constituição Federal de 1988 tem ideologias desenvolvimentistas no campo social que devem ser respeitadas. A CF pertence ao povo, e ao povo devem ser dirigidos seus comandos. O corpo ideológico da CF traz um plexo de deveres a serem cumpridos, sem o qual, há completa inversão da ordem política e social.

O olhar da Constituição Federal de 1988 traz expressa a ideologia do Bem-estar Social, posicionando-se inclusive, de forma expressa e taxativa, sobre

a erradicação da pobreza e a promoção do desenvolvimento da nação. A Magna Carta não pode ser vista exclusivamente sob a ótica neoliberal, como tem proclamado e atuado. O papel do Estado nas políticas sociais numa posição ativa, não pode seguir descumprindo as diretrizes traçadas pela ordem constitucional instalada em 1988, fruto da Assembleia Nacional Constituinte.

Não é demais afirmar que matéria de direitos fundamentais e sociais não comporta retrocessos sob nenhuma hipótese e argumentação. Sob a ótica constitucional, as políticas públicas sociais devem ser implementadas para resguardar direitos humanos, de forma a atingir o seu fim maior, que é a busca da justiça social.

Princípios devem “conversar” entre si, de forma a se alcançar justiça social, sempre atendendo ao princípio maior que rege toda a Administração Pública, qualquer que seja sua área de atuação: o interesse público primário, que é a razão de existência do Estado Democrático de Direito: governo atuando pelo povo e para o povo de forma a alcançar o ideal de justiça social. Nesta visão social, são postulados, cânones, dogmas fundamentais que devem ser seguidos pelos governantes em prol dos governados e não de uma classe minoritária. São portanto, a viga mestra que conduz o Estado.

É de Miguel Reale a máxima de que princípios são “verdades fundantes”. E como tal, inauguram uma ordem jurídica, que somente com o rompimento podem deixar de ser observados e aplicados. No preâmbulo a Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre uma nova ordem jurídica, traz ínsitos princípios a serem adotados, de forma a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais.

No entanto, essa diretriz da nossa Carta Maior não tem sido observada, na medida em que o positivismo isolado e sem conteúdo interpretativo sistemático tem servido como escusa para o ataque à direitos fundamentais, aqui principalmente aos sociais.

Elevados à posição superior de direitos fundamentais na CF/88, os direitos fundamentais sociais, onde se insere o direito à previdência social, determina ao governante - aquele que guia as ações políticas do Estado, a incumbência de atuar no sentido de seja garantida existência digna para todos os indivíduos. E no território afeto à seguridade social, essa existência digna supõe a capacidade de se repor renda. Não podem assim ser tomados como simples ilações, como romantismo dos poetas. Como já acentuado, são comandos normativos e como tal, exigem respeito ilimitado à sua observância e concretização para a construção de uma sociedade livre, democrática, soberana, justa e igualitária.

Sem restarem quaisquer dúvidas que possam contradizer o aludido, esse é o pensamento de mais de 200 milhões de brasileiros, que merecem respeito incondicional aos seus direitos conquistados ao longo da existência da República Federativa do Brasil.

*“Art. 5º .....*

*LXXIX. A todo trabalhador é garantida cobertura previdenciária.*

*LXXX. É vedado o retrocesso de direitos sociais.*

*LXXXI. É vedada a quebra do contrato social.*

*LXXXII. São a todos garantido o bem-estar social e o mínimo existencial como direitos fundamentais”.*

## **I - É VEDADO O RETROCESSO DE DIREITOS SOCIAIS**

Sendo o resultado de um longo período de redemocratização no cenário brasileiro, a Constituição cidadã de 1988 trouxe, em seu arcabouço, direitos fundamentais e a previsão constitucional de que o legislador está obrigado a editar leis que concretizem os direitos fundamentais sociais e à evidência de não poder revogá-las sem norma substitutiva que continue a protegê-los, ou ainda, altere o legislador ordinário a norma garantidora, de forma a reduzir respectivo direito social.

Frente à Constituição portuguesa de 1976, a qual, vale mencionar, muito influenciou a Constituição brasileira de 1988, Canotilho desenvolveu o pensamento, embasado na doutrina alemã constitucionalista, de que o princípio da democracia econômica e social impõe tarefas ao Estado e justifica que elas sejam tarefas de conformação, transformação e modernização das estruturas econômicas e sociais, de forma a promover a igualdade real entre os cidadãos, o que aponta para a proibição de retrocesso social.

No âmbito do Direito Internacional, vários são os instrumentos que apontam para o princípio da vedação do retrocesso (artigo 30 da Declaração de Direitos do Homem; artigo 19, VIII da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, artigo 1º da Declaração da Filadélfia; artigo 5º dos Pactos de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovados na Assembleia das Nações Unidas em 1966; artigo 4º do Protocolo de São Salvador, de 1966, do qual o Brasil participou como membro da Organização dos Estados Americanos – OEA; o artigo 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos; artigo 1.2. da Convenção contra a Tortura; e o artigo 41 da Convenção sobre os Direitos da Criança, entre outros).

Numa íntima relação à noção de segurança jurídica, Canotilho passa a desenvolver o princípio da proibição do retrocesso social, e assim o define:

*[...] O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (“lei da segurança social”, “lei do subsídio de desemprego”, “lei do serviço de saúde”) deve considerar-se constitucionalmente garantido sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa “anulação”, “revogação” ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e*

*inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado.*<sup>3</sup>

A doutrina brasileira, também vem discorrendo acerca do princípio. Luis Roberto Barroso traduziu o princípio da vedação do retrocesso, nos seguintes termos:

Por este princípio, que não é expresso, mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido.

Nessa ordem de idéias, uma lei posterior não pode extinguir um direito ou garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito fundado na Constituição. O que se veda é o ataque à efetividade da norma, que foi alcançada a partir da sua regulamentação. Assim, por exemplo, se o legislador infraconstitucional deu concretude a uma norma programática ou tornou viável o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o ato legislativo, fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior.<sup>4</sup>

Da mesma forma, no contexto da segurança jurídica, não exige a dignidade da pessoa humana somente uma proteção de atos retroativos que violem alguma de suas muitas manifestações; mas também, não abre mão (o princípio da dignidade da pessoa humana em análise ampla), de uma proteção contra:

*[...] medidas retrocessivas, mas que não podem ser tidas como propriamente retroativas, já que não alcançam as figuras dos direitos adquiridos, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada.*<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2001, p. 332-334.

<sup>4</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 158 e 159.

<sup>5</sup> BARROSO, op. cit., p. 438.



Nesse sentido, o estudo do princípio da vedação do retrocesso analisa se há a possibilidade de o legislador suprimir determinado conteúdo, seja por emenda à Constituição ou, por qualquer reforma na esfera legislativa, expresso na Lei Fundamental ou revogar norma regulamentadora de dispositivo constitucional voltado à proteção e garantia dos direitos sociais.

Destaca-se que no que diz respeito à proteção contra medidas retroativas, o universo de situações que integram a noção mais ampla de segurança jurídica vai além das manifestações específicas e expressamente previstas na Constituição Federal de 1988, dentre as quais se destacam a proteção dos direitos adquiridos, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito, (inciso XXXVI, do art. 5º).

Desse modo, conforme explicação de Canotilho<sup>6</sup>, além da sua íntima relação com a própria segurança jurídica, o princípio da proteção da confiança, na condição de elemento nuclear do Estado de Direito, impõe ao poder público o respeito pela confiança depositada pelos cidadãos em relação a uma certa estabilidade e continuidade da ordem jurídica como um todo e das relações jurídicas especificamente consideradas.

Nessa mesma linha de raciocínio, Ingo Sarlet afirma que os órgãos estatais, “[...] estão sujeitos a uma certa auto vinculação em relação aos atos anteriores. Esta, por sua vez, alcança tanto o legislador, quanto os atos da administração e, em certa medida, dos órgãos jurisdicionais”<sup>7</sup>. Isso porque o Estado, por ter como corolário a segurança jurídica e proteção da confiança, encontra-se vinculado não apenas às imposições constitucionais no âmbito de sua concretização no plano infraconstitucional, mas aos seus atos realizados outrora.

---

<sup>6</sup> CANOTILHO, op. cit., p. 256-257.

<sup>7</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro.** REVISTA DE DIREITO SOCIAL. Porto Alegre: Notadez, n. 4, 2004, op. cit. p. 36.

Sobre a acepção garantista do nível de realização dos direitos fundamentais sociais proposta pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Exma. Ministra Carmem Lúcia Antunes da Rocha enfatiza:

De se atentar que prevalece hoje, no direito constitucional, o princípio do não-retrocesso, segundo o qual as conquistas relativas aos direitos fundamentais não podem ser destruídas, anuladas ou combatidas, por se cuidarem de avanços da humanidade, e não dádivas estatais que pudessem ser retiradas segundo opiniões de momento ou eventuais maiorias parlamentares.<sup>8</sup>

Cumprir observar que o § 1º, do art. 5º da Lei Maior, impõe a proteção efetiva dos direitos fundamentais não somente contra a atuação do poder de reforma constitucional (de acordo com o disposto no art. 60, da CF88), mas também contra o legislador ordinário e os demais órgãos estatais que, em que pese estarem obrigados a um dever pleno de desenvolver e concretizar eficazmente os direitos fundamentais, não podem por vontade própria suprimir, pura e simplesmente ou estreitar seu conteúdo de maneira que invada o núcleo essencial do direito fundamental, ou ainda, atente contra as exigências da proporcionalidade e razoabilidade<sup>9</sup>. Portanto, o princípio da proibição do retrocesso, resulta, também, diretamente do princípio da maximização da eficácia de todas as normas de direitos fundamentais.

Quanto ao aspecto jurisprudencial, se observa a utilização pelo Supremo Tribunal Federal do Princípio da Vedação do Retrocesso em suas decisões, principalmente em matérias previdenciárias (Exemplos: ADIn n. 2.065/DF; ADIn n. 3.105/DF; RE 848.331; RE 581.353).

Numa perspectiva jurídico-evolutiva da sociedade, sempre que houver avanço na concretização em sede legislativa de normas definidoras de direitos fundamentais sociais, fica vedado ao legislador a possibilidade de, injustificadamente, extinguir ou reduzir o nível de concretização já conquistado.

---

<sup>8</sup> ROCHA, Carmem Lúcia Antunes da. **O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a Exclusão Social**. Revista Interesse Público, vol. 4, 1999, p. 41.

<sup>9</sup> SARLET, op. cit., p.37.

Assim, a vedação do retrocesso assume verdadeira feição de princípio constitucional fundamental implícito ao ponto de poder remetê-lo, no âmbito da estabilidade das relações jurídicas inerentes à segurança jurídica e à proteção da confiança, ao princípio do Estado de Direito, quanto, na condição de garantia da manutenção das conquistas sociais já firmadas, ao princípio do Estado Social, sendo ainda corolário da máxima eficácia e efetividade das normas de direitos fundamentais sociais e à segurança jurídica, assim como da própria dignidade da pessoa humana<sup>10</sup>.

Portanto, diante da necessidade de se proteger a população brasileira dos riscos sociais e das inúmeras tentativas de se reduzir sua proteção, seja através da legislação, seja através de própria reforma da Constituição, se torna fundamental que esse princípio da Vedação do Retrocesso, que se apresenta de forma implícita no texto constitucional, se torne mais evidente com a redação própria sugerida.

Não existe demonstração atuarial por parte do Governo de que houve alteração do risco social no Brasil que justifique alteração com redução de proteção social. Assim, enquanto ainda houver a probabilidade da ocorrência de um dano, cujo risco social já seja protegido pela ordem jurídica, através de direitos sociais, não pode o legislador, mesmo sob o poder reformador da constituição, retirar do ordenamento ou restringir sua proteção, sem alguma medida compensatória, enquanto o risco ainda existir, sob pena de violar o princípio da vedação do retrocesso.<sup>11</sup>

Afinal, o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais encontra-se diretamente vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana que assegura a cada indivíduo um conjunto de prestações materiais indispensáveis para uma vida com dignidade.

---

<sup>10</sup> SARLET, op. cit., p. 35-36.

<sup>11</sup> ZUBA, Thais. O direito previdenciário e o princípio da vedação do retrocesso. Ltr: 2012, p. 133

Por ser um direito sempre em formação, que busca o atingimento dos objetivos do bem-estar e justiça social, e em razão das variações que o risco social pode apresentar ao longo do tempo, nada obsta o desenvolvimento de mudanças normativas. Contudo, para que sejam alcançados os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dispostos no artigo 3º da Lei Suprema, tais reformas devem ter caráter ampliador, numa função impeditiva do retrocesso social. Por isso que a proposta do presente substitutivo insere de forma explícita o Princípio da Vedação do Retrocesso, hoje já presente de forma implícita no texto constitucional e reconhecido em vários documentos internacionais ratificados pelo Brasil.

## **II - A TODO TRABALHADOR É GARANTIDA COBERTURA PREVIDENCIÁRIA**

Apesar do discurso pregado pelo neoliberalismo, certo é que a Constituição Federal tem suas diretrizes traçadas na ideologia do Welfare State, ao proclamar o bem-estar comum, a erradicação da pobreza e da marginalização, com redução das desigualdades sociais e regionais, de forma a ser construída uma sociedade livre, justa e solidária. Neste sentido, é de suma importância que o direito previdenciário “converse” com a Constituição, onde estão fincadas suas raízes.

A ideia de seguridade social é inerente à própria ideia de ser humano. Em tempos imemoriais, quando o homem começou a viver em bandos, percebeu que tinha de amparar. A cobertura previdenciária, como parte da política de proteção e inclusão social, para todos os trabalhadores, quer seja da iniciativa privada, quer seja do serviço público, é fundamental para se reduzir desigualdades sociais e influencia diretamente no combate à pobreza. Isto porque é responsável pela redistribuição e reposição de renda. E sua ampliação é responsável por retirar pessoas excluídas e que se encontram à margem da proteção social.

Apesar da ideia de ser um gasto público (como vem sendo difundido), se bem intencionada, gerida e formulada, a cobertura previdenciária ampla pode

significar, via reversa, investimento, na medida em que produz riqueza e desenvolvimento.

A Constituição Federal em 1988 estabeleceu um novo marco de cobertura previdenciária, determinando a adoção do pilar de universalidade na base de cobertura e financiamento.

Com a constitucionalização do Princípio da Universalidade da Cobertura Previdenciária, devendo ser dirigida a todos os trabalhadores, indiscriminadamente, além de assegurar o direito do trabalhador à previdência, inexoravelmente contribuirá para adoção de metas e planejamento estratégico para aumentar a cobertura previdenciária, retirando milhões de trabalhadores da informalidade e influenciando, via reflexa, na diminuição da pobreza.

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2011 (PNAD)<sup>12</sup>, 82,1% dos idosos brasileiros estão protegidos pela Previdência Social. Essa porcentagem representa 19,3 milhões de pessoas com 60 anos ou mais - cerca de 1,6 milhão (81,73%) a mais do que o registrado na última PNAD, realizada em 2009.

Foi constatado pela Secretaria de Políticas de Previdência Social que no caso dos homens dessa faixa etária, a proteção chega a 86,7% (9,01 milhões) e para as mulheres idosas, o percentual de cobertura chega a 78,6% (10,3 milhões).

A maior parte dos idosos protegidos recebia aposentadoria, grupo em que preponderavam os homens, que também eram maioria entre os não beneficiários que contribuíam para a Previdência Social. Este fato foi explicado,

---

<sup>12</sup> Fonte: Previdência Social e IBGE. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2012/10/cobertura-previdenciaria-brasileira-atinge-82-1-dos-idosos-em-2011>. Acesso em 04.02.2017

principalmente, por se depararem com requisitos mais elevados de idade e tempo de contribuição para o requerimento de aposentadorias.

O impacto das transferências previdenciárias sobre a pobreza se concentra na população idosa, tendo em vista o foco da Previdência na garantia de renda para o trabalhador em idade avançada. Apesar da redução da pobreza ser percebida em todas as faixas etárias, a renda previdenciária favorece, sobretudo, aqueles com idade superior aos 55 anos, quando passar a ser notada uma significativa expansão da diferença entre o percentual de pobres com e sem as transferências previdenciárias.

Isso significa que a pobreza diminui com o aumento da idade, chegando ao limite inferior de 10% para a população com 70 anos de idade ou mais. Caso as transferências previdenciárias deixassem de ser realizadas, haveria um ponto a partir do qual a pobreza voltaria a aumentar, chegando a quase 70% para a população com idade acima de 70 anos.

O estudo revela também que o pagamento de benefícios previdenciários impediu que mais de 23,7 milhões de brasileiros, de todas as faixas etárias, ficassem abaixo da linha da pobreza. Sem os repasses da Previdência, a quantidade de pobres seria de 74,97 milhões de pessoas - redução de 12,8 pontos percentuais na taxa de pobreza.

Considerando como condição de pobreza o rendimento domiciliar per capita inferior a meio salário mínimo, estima-se em 51,26 milhões a quantidade de pessoas em condição de pobreza em 2011, considerando rendas de todas as fontes. Caso não houvesse esse mecanismo de proteção social, o percentual de pessoas pobres, aos 50 anos, chegaria a 30% e, no caso de brasileiros com 70 anos de idade, superaria a 65%.

Com base nos dados, verifica-se que o sistema previdenciário brasileiro consegue fazer com que a taxa de pobreza entre os idosos seja cerca de três vezes inferior à taxa média da população. Os segurados com 70 anos ou mais, por exemplo, estão abaixo de 10% da linha de pobreza estimada.

### **III - É VEDADA A QUEBRA DO CONTRATO SOCIAL**

Nas nossas terras, política pública não se consiste em decisão unilateral. O Brasil que adotou como regime de governo a democracia deve ser governado em nome do povo e este deve ter participação ativa na condução dos negócios públicos. Políticas públicas devem ser vistas como a prevalência dos fins constitucionais, a razão de ser do Estado Democrático de Direito e não favorecimento de uma minoria que se julga senhora do poder. A tarefa maior do homem público é concretizar o texto constitucional e não apenas uma fatia dele, com interpretações isoladas para servir aos interesses de uma minoria.

Na posse para cumprimento de mandato eletivo, jura-se obediência à Constituição Federal. Contudo o que temos presenciado é uma quebra sistemática a esse juramento, já no primeiro instante que se depara com o poder, esquecendo-se os representantes do povo, os dogmas traçados pela Constituição Federal, como o livro maior das leis. Passam assim a ser guiados pelo próprio individualismo, esquecendo-se dos anseios do povo e a confiança neles depositada transmitida pelas urnas.

Historicamente a previdência pública brasileira representa forma de seguro social, onde a renda suprimida é repostada através de benefícios. No entanto, o que vemos é sua função primária ser transmutada em atos de favoritismos. A corrupção (em sua terminologia ampliada, para designar qualquer crime ou desvirtuação e desnaturalização da ordem pública), tem contribuído de forma vertente e consubstancial para desordem dos fundos previdenciários públicos, a qual se não for combatida e eficazmente repelida, pode significar incapacidade de transferência de renda àqueles que dela precisam para manter sua vital sobrevivência.

Hodiernamente verificamos uma quebra do pacto social inaugurado pela Constituição Federal de 1988, uma vez que em busca do individual, o pacto

com a sociedade vem sendo rompido, levando à inconfiabilidade, à desconfiança e à instabilidade das políticas públicas.

E com fulcro na premissa, urge a necessidade de se inserir, de forma objetiva e clara, a vedação à quebra do contrato social que traz a noção da ideia de que os indivíduos transferem direitos para o governo a fim de que possam viver em sociedade, na busca da ordem social. É portanto, um pacto entre os indivíduos e o governo, onde a autoridade deste é reconhecida, mas para servir ao povo, e não a uma minoria determinada. O pacto social, no Estado Democrático de Direito é firmado através do voto popular, isto quer dizer que, qualquer governo que não seja estabelecido através da vontade popular, não é fruto de um contrato social.

Sem o contrato social, a ordem normativa imposta ao alvedrio do povo, traz como consequência que o regime político assim instaurado não pode ser estabelecido. Ao reverso, são os elementos frutos do contrato social que devem ser observados pelo governante para a condução das políticas públicas, de acordo com o pactuado com a sociedade que lhe deu poderes para a condução dos processos.

Neste sentido, Rousseau, firmou o posicionamento de que a liberdade natural do homem, seu bem-estar e sua segurança seriam devidamente preservados através do contrato social.

*A questão que se colocava era a seguinte: como preservar a liberdade natural do homem e ao mesmo tempo garantir a segurança e o bem-estar da vida em sociedade? Segundo Rousseau, isso seria possível através de um contrato social, por meio do qual prevaleceria a soberania da sociedade, a soberania política da vontade coletiva. Rosseau percebeu que a busca pelo bem-estar seria o único móvel das ações humanas e, da mesma, em determinados momentos o interesse comum poderia fazer o indivíduo contar com a assistência de seus semelhantes. Por outro lado, em outros momentos, a concorrência faria com que todos desconfiassem de todos. Dessa*



*forma, nesse contrato social seria preciso definir a questão da igualdade entre todos, do comprometimento entre todos. Se por um lado a vontade individual diria respeito à vontade particular, a vontade do cidadão (daquele que vive em sociedade e tem consciência disso) deveria ser coletiva, deveria haver um interesse no bem comum. Este pensador acreditava que seria preciso instituir a justiça e a paz para submeter igualmente o poderoso e o fraco, buscando a concórdia eterna entre as pessoas que viviam em sociedade. Um ponto fundamental em sua obra está na afirmação de que a propriedade privada seria a origem da desigualdade entre os homens, sendo que alguns teriam usurpado outros. A origem da propriedade privada estaria ligada à formação da sociedade civil. O homem começa a ter uma preocupação com a aparência. Na vida em sociedade, ser e parecer tornam-se duas coisas distintas. Por isso, para Rousseau, o caos teria vindo pela desigualdade, pela destruição da piedade natural e da justiça, tornando os homens maus, o que colocaria a sociedade em estado de guerra. Na formação da sociedade civil, toda a piedade cai por terra, sendo que “desde o momento em que um homem teve necessidade do auxílio do outro, desde que se percebeu que seria útil a um só indivíduo contar com provisões para dois, desapareceu a igualdade, a propriedade se introduziu, o trabalho se tornou necessário” (WEFFORT, 2001, p. 207).*

*Daí a importância do contrato social, pois os homens, depois de terem perdido sua liberdade natural (quando o coração ainda não havia corrompido, existindo uma piedade natural), necessitariam ganhar em troca a liberdade civil, sendo tal contrato um mecanismo para isso. O povo seria ao mesmo tempo parte ativa e passiva deste contrato, isto é, agente do processo de elaboração das leis e de cumprimento destas, compreendendo que obedecer a lei que se escreve para si mesmo seria um ato de liberdade.*

*Dessa maneira, tratar-se-ia de um pacto legítimo pautado na alienação total da vontade particular como condição de igualdade*

*entre todos. Logo, a soberania do povo seria condição para sua libertação. Assim, soberano seria o povo e não o rei (este apenas funcionário do povo), fato que colocaria Rousseau numa posição contrária ao Poder Absolutista vigente na Europa de seu tempo. Ele fala da validade do papel do Estado, mas passa a apontar também possíveis riscos da sua instituição. O pensador avaliava que da mesma forma como um indivíduo poderia tentar fazer prevalecer sua vontade sobre a vontade coletiva, assim também o Estado poderia subjugar a vontade geral. Dessa forma, se o Estado tinha sua importância, ele não seria soberano por si só, mas suas ações deveriam ser dadas em nome da soberania do povo, fato que sugere uma valorização da democracia no pensamento de Rousseau<sup>13</sup>.*

Pelo pacto social, a vontade da maioria se sobrepõe a vontade do governante ou do grupo de governantes. Do contrário, a submissão caracteriza-se como escravidão e não há que se falar em liberdade e preservação de direitos.

Ao governante, assim eleito pelo acordo da sociedade, cabe a preservação de direitos e o diálogo com a sociedade. Por isso mesmo, quando se fala de sistema previdenciário, é importante que se estabeleça e se esclareça as condições desse pacto, adotando-se mecanismos eficazes que verdadeiramente coíbam a inobservância do comando normativo, com a consequente violação de direitos.

#### **IV - SÃO A TODOS GARANTIDO O BEM-ESTAR SOCIAL E O MÍNIMO EXISTENCIAL COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS**

---

<sup>13</sup> RIBEIRO, Paulo Silvano. ROUSSEAU E O CONTRATO SOCIAL. Disponível em <http://brasilecola.uol.com.br/sociologia/rousseau-contrato-social.htm>

A colocação dos princípios de forma expressa no corpo do art. 5º da CF/88 tem o desiderato de confirmar a diretriz traçada pelo seu Preâmbulo, que assim proclama:

*"Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL". (Grifamos).*

Constitucionalizar os princípios é dar efetividade ao estabelecido pelo texto inserto no Preâmbulo, garantindo de forma direta o determinado e consagrado pelo constituinte originário de 1988, dotando-os assim, de conteúdo normativo central. Com a inserção, a interpretação e aplicação dos princípios assume feição de inafastabilidade, passando a observância a ser obrigatória, sem interpretações divergentes e de cunho falacioso, uma vez reafirmados como valores constitucionalmente assegurados e não apenas servindo como paradigmas de confronto.

Não se pode negar que o Constituinte Originário de 1988, ao romper com a ordem jurídica anterior, de estado de exceção, proclamou condutas a serem seguidas a partir de então, dentre as quais a garantia de uma vida digna a todos os cidadãos brasileiros, com fundamento no Bem-estar Social.

Para melhor embasar o aludido, vale fazer um breve esboço histórico, de forma a demonstrar que o Bem-estar Social e a busca pelo mínimo existencial sempre acompanharam e não podem ser dissociados do cerne que sempre conduziu a ideia de seguridade social.

Na Alemanha, em 1883, o Chanceler Otto Von Bismarck, criou o seguro de doença universal, em resposta às greves e pressões dos trabalhadores. Foram editadas leis instituindo seguro-doença, acidente de trabalho e seguro de invalidez e velhice. O modelo bismarckiano, associava um regime de benefícios definidos com a capitalização coletiva. Além disso, previa progressividade nas alíquotas de contribuição, promovendo, assim, a redistribuição de recursos – dos mais, para os menos afortunados.

Para o financista José Matias-Pereira, a ideia de Bem-estar Social do Chanceler Otto Von Bismarck, que instituiu o primeiro modelo essencialmente securitário, pode ser assim caracterizada:

O modelo de Estado do Bem-Estar criado pelo chanceler alemão Otto Von Bismarck ou modelo bismarckiano (Estado Corporativo), pode ser considerado o precursor do Welfare State. Implantado no final do século XIX, sua aprovação contou com o apoio efetivo da elite daquele país, para evitar uma revolução popular. É um modelo seletivo, corporativo – beneficiava exclusivamente os operários da indústria – e fortemente associado à ideia de seguridade social. Registre-se que as principais medidas propostas por Bismarck foram: as legislações previdenciárias, aprovada em 1883, a Lei do Seguro-Doença, em 1884, a Lei do Seguro de Acidentes e, em 1889, a Lei do Seguro de Invalidez e Velhice<sup>14</sup>.

Em 1897 é criado na Inglaterra através do Workmen's Compensation Act, o seguro obrigatório contra acidentes de trabalho; em 1907, o sistema de assistência à velhice e acidentes de trabalho; em 1908, o Old Age Pensions Act, objetivando a concessão de pensões a maiores de 70 anos; e em 1911, o National Insurance Act, tratando do estabelecimento de um sistema compulsório de contribuições sociais a cargo do empregador, empregados e do Estado.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi criada em 1919, com a assinatura do Tratado de Versalhes, que pôs fim à 1ª Guerra Mundial. A Guerra das Guerras foi responsável pela morte de mais de nove milhões de

---

<sup>14</sup> MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças Públicas: Foco na Política Fiscal, no Planejamento e Orçamento Público*. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 74.

soldados combatentes, o que abriu caminho para várias transformações políticas, notadamente na seara previdenciária.

A partir da primeira década do século XX, constituições nacionais passaram a prever direitos sociais, sendo exemplos pioneiros a Constituição do México de 1917 e logo depois, a de Weimar, de 1919.

A Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos incluiu em seu corpo normativo medidas de proteção social trabalhistas, bem evoluídas para a época. Dentre essas podemos citar jornada de trabalho de oito horas, direito à associação em sindicatos, direito de greve, salário mínimo.

Já a *Verfassung des Deutschen Reichs* (Constituição do Império Alemão) é o marco da crise do Liberalismo (século XVIII) e é responsável pelas mudanças no pensamento social. Com ela, surgem os direitos sociais de segunda geração: igualdade (*égalité*)<sup>15</sup>. À segunda dimensão são atribuídos os direitos econômicos, sociais e culturais. O surgimento deu-se principalmente em função da Revolução Industrial e os problemas por ela causados. Um deles nitidamente seria a necessidade de amparo aos trabalhadores da indústria (produção em massa), que substituiu a fase artesanal das corporações de ofícios.

Com a Constituição de Weimar, o Estado passa a atuar em favor da sociedade, em detrimento ao individualismo. Ou seja, o Estado passa a se preocupar com o Bem-Estar Social. Passa a ter maior abrangência, em contraprestação ao estado mínimo, instituído pelo liberalismo. A prevalência do público sobre o privado passa a ser uma vertente. Matias-Pereira, ao analisar o período, assim se manifesta:

---

## 15

Sinteticamente, os direitos sociais de primeira geração são os fundamentais à liberdade (*liberté*): direitos civis e políticos (revoluções burguesas) e os de terceira geração (*fraternité*), são baseados na fraternidade: paz, desenvolvimento e meio ambiente (após a Segunda Guerra Mundial). Hodiernamente sobrevieram os direitos sociais de quarta geração, englobando o biodireito e o direito à informação. Alguns autores ainda consideram o direito à democracia planetária. E o de quinta geração, que é o direito à paz universal. Segundo Paulo Bonavides, “direito a uma convivência pacífica e harmoniosa entre os sujeitos e entre as nações, a fim de evitar a terceira Guerra Mundial”. (BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2013).

Fundamentada na tese da necessidade de subordinação do interesse pessoal ao público, ocorre no século XIX a reação contra a concepção liberal e o Estado mínimo. Dessa forma, tem início uma intervenção maior do Estado no comportamento dos indivíduos e dos grupos, ou seja, o caminho inverso ao da emancipação da sociedade civil em relação ao estado.

Essa crescente intervenção do Estado na economia, com o objetivo de conter e corrigir as grandes desigualdades sociais geradas pela competição sem limites criada pelo mercado, típica do liberalismo praticado no século XIX, foi a solução que as democracias ocidentais passaram a adotar desde a década de 1930, por meio do Estado-providência<sup>16</sup>.

O Brasil seguiu o modelo bismarckiano quando instituiu sua primeira legislação previdenciária, através do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Referido decreto é considerado o marco do início da previdência social no Brasil e ficou conhecido como Lei Eloy Chaves, sendo a primeira norma a instituir, conjuntamente, os institutos de pensão e aposentadoria (por isso é considerado o marco do sistema previdenciário brasileiro).

Eloy Chaves, que era advogado, percebeu a necessidade de se amparar os ferroviários, quando em uma de suas viagens de trem, ouviu dos mesmos as dificuldades as quais passavam notadamente os foguistas, que eram submetidos a temperaturas absurdamente altas. E mesmo com idade avançada, tinham que continuar trabalhando em prol do sustento de suas famílias.

A lei que criou em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país uma Caixa de Aposentadorias e Pensões para seus respectivos empregados, foi o embrião de normas de planos de custeio e de benefícios tal como os conhecemos hoje.

---

<sup>16</sup> MATIAS-PEREIRA, José. Administração Pública Estratégica: Foco no planejamento estratégico. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 77 - 78.

Em 1933, o presidente Franklin Delano Roosevelt, aprovou o New Deal (novo acordo), uma série de medidas econômicas, que previa programas de ajuda social, com o fito de minimizar os efeitos da Grande Depressão. Franklin acreditava na intervenção estatal como forma de “salvar” a economia.

A origem do termo segurança social é dada à Social Security Act – lei da segurança social norte-americana, votada pelo Congresso dos Estados Unidos em 14 de agosto de 1935.

Em fevereiro de 1819, Simon Bolivar, militar e líder venezuelano, já havia proclamado que “o sistema de governo mais perfeito é aquele que reúne a maior soma de bem-estar, a maior soma de segurança social e a maior soma de segurança política”.

Na Itália, em 1894, o 1º Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores Italianos, em carta destacada, deixou registrado que “todos os homens que contribuem para criar e manter o bem-estar social têm direito a desfrutar de tais benefícios e, sobretudo, da segurança social da existência”.

A então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS, num decreto exarado em 31 de outubro de 1918, deixou registrado que “os cidadãos da URSS têm direito à segurança material na velhice e em caso de doença ou de perda da sua capacidade para o trabalho”.

No Brasil, com o início da Era Vargas (1930 a 1945), o Presidente Getúlio Vargas, chamado de “pai dos pobres”, foi responsável por inúmeras mudanças na área social brasileira.

Nos anos 30, a relação entre Estado e classe operária foi organizada, mediante a interligação de três sistemas: sindicato, Justiça do Trabalho e política previdenciária. A política adotada contribuiu para que a cobertura previdenciária

aumentasse enormemente. Ao final da década de 40, tínhamos dez vezes mais segurados do que em 1934<sup>17</sup>.

Como reflexo do pensamento da intervenção estatal, no Brasil em 1934, foi promulgada a Constituição Republicana de 1934, e foi bastante influenciada pela Constituição alemã de Weimar. A concepção de intervenção do Estado na economia veio a substituir a antiga ideia liberal do *laisser-faire*, com a implantação da política do *new deal* nos Estados Unidos da América e o planejamento nos países socialistas.<sup>18</sup>

A referida Carta Magna instituiu a Justiça do Trabalho e deu aos direitos sociais cunho de direitos fundamentais, o que representava uma prestação positiva do Estado.

Em 1939 é deflagrada a Segunda Guerra Mundial, com a invasão da Alemanha na Polônia, o evento mais sangrento da história da humanidade, que acabou devastando economias, com exceção nítida dos Estados Unidos, que paradoxalmente, se tornaram a maior potência mundial, devido à ocorrência do “baby boom”, ou explosão populacional.

Em 1941, é emitida a Atlantic Charter – Carta do Atlântico, um prenúncio para a formação da Organização das Nações Unidas – ONU. Dentre seus pontos, destaca-se: “Há de ser uma cooperação econômica global e avanço do bem-estar social”.

Em 1942, a 1ª Conferência Interamericana de Segurança Social, destacou trechos da Declaração de Santiago do Chile: “Todas as nações devem criar, manter e crescer o valor intelectual, moral e físico das suas gerações ativas, preparar o caminho das gerações vindouras e sustentar as gerações eliminadas da vida produtiva. É este o significado da segurança social numa economia genuína e racional dos recursos e valores humanos”.

---

<sup>17</sup> Panorama da Previdência Social brasileira. 2. ed. Brasília: MPS, SPS, SPC, ACS, 2007.

<sup>18</sup> PINHO, Rodrigo César Rebello. *Da Organização do Estado, dos Poderes e Histórico das Constituições* (Coleção Sinopses Jurídicas, volume 18). São Paulo: Saraiva, 2000. p. 149.



A Segunda Grande Guerra terminou com a vitória dos Aliados que oficialmente em 1945, formaram a Organização das Nações Unidas – ONU, e em 1948, aprovaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que assim disciplina em seu art. 25:

*1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.*

*2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma protecção social<sup>19</sup>.*

A Declaração Universal dos Direitos Humanos previu expressamente que todo o homem teria direito a uma previdência social, como forma de proteção social, alterando significativamente a estrutura social mundial.

A quinta Constituição do Brasil, que foi fruto de uma Assembleia Nacional Constituinte, foi promulgada em 1946 e reafirmou a democratização do país, iniciada em 1945. Após a vitória dos Aliados na Segunda Guerra Mundial, não fazia mais sentido manter a constituição de 1937, uma vez que o Brasil lutara ao lado das nações aliadas. No Título destinado à Ordem Econômica e Social, a CB/46, assim afirmou em seu art. 145, verbis:

*Art. 145. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.*

---

<sup>19</sup> UNESDOC Database. Disponível em <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em 24 de outubro de 2015.

*Parágrafo único. A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social.*<sup>20</sup>

O Chile, a partir de 1981 torna-se o principal paradigma de mudanças previdenciárias no mundo, notadamente com para países do continente sul-americano, rompendo com a ordem previdenciária anterior ao mudar radicalmente do sistema de repartição mantido pelo governo, para um modelo de capitalização direcionado à iniciativa privada. Destarte, o que aconteceu no sistema previdenciário totalmente capitalizado no Chile, entregue exclusivamente à iniciativa privada, foi a oligopolização do mercado e ruína do modelo, anteriormente aplaudido mundialmente como solução para o sistema previdenciário.

Com o introito, temos que o Bem-estar Social, quando se fala em previdência social, sempre triunfou sobre políticas liberais. É o que nos mostra a história. E andar em contramão à história, sem atentar para os experimentos da humanidade, é adotar políticas que claramente serão nefastas ao povo governado.

No escólio de Bresser-Pereira, podemos conceituar o Bem-estar como:

*O “Estado de Bem-estar Social” (do inglês, Welfare State), é uma perspectiva de Estado para o campo social e econômico, na qual a distribuição de renda para a população, bem como a prestação de serviços públicos básicos, é visto como uma forma de combate às [desigualdades sociais](#).*

*Portanto, neste ponto de vista, o Estado é o agente que promove e organiza a vida social e econômica, proporcionando aos indivíduos bens e serviços essenciais durante toda sua vida.*

---

<sup>20</sup> Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 24 de outubro de 2015.

*Com efeito, esse modelo de gestão pública é típico em sistemas social-democratas das sociedades ocidentais modernas e, atualmente, seus melhores exemplos podem ser encontrados nas políticas públicas da Noruega, Dinamarca e Suécia<sup>21</sup>. (Grifos nossos).*

Não é o Bem-estar Social que promove crises. Crise fiscal e econômica tem como pilares: estagnação da renda per capita, redução das taxas de investimentos e inflação alta e acelerada. Como exemplo, temos que no auge do Estado Protetor, que se dera no período do regime militar (1964-1985), os grandes beneficiados foram os empresários brasileiros e estrangeiros (destacam-se gastos públicos nas áreas de telecomunicações, energia elétrica, estradas) e construções de grandes empresas.

E quando o Princípio do Bem-estar Social vem atrelado ao Princípio da Garantia do Mínimo Existencial, revalidam-se os fundamentos do campo previdencial. O Mínimo Existencial é expoente da dignidade da pessoa humana, a garantia de uma vida decente e justa. Apesar de ser considerado pela doutrina abalizada, como um direito fundamental intrínseco na Constituição Federal, não necessitando de norma expressa para ser exercido, entendemos que constitucionalizá-lo de forma expressa, é uma maneira direta de dar sustentáculos à Dignidade da Pessoa Humana, cujo conteúdo material vem sendo esvaziado, o que vem transformando a vida de milhões de brasileiros em mera existência, ou seja, sobrevida.

Neste sentido, para que os direitos fundamentais sociais sejam concretizados, atuando de forma concreta, entendemos que devem ser positivados, incorporados ao corpo constitucional de forma a permitir o tratamento de justiça social. O expoente do Mínimo Existencial está ligado à ideia dos direitos vitais do cidadão, englobando os direitos à vida, à saúde, ao trabalho e à previdência. Vale colacionar conceituação:

---

<sup>21</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado de Bem-Estar Social. Disponível em <https://www.todamateria.com.br/estado-de-bem-estar-social/>. Acesso em 04.02.2017.

Observa-se, portanto, que este princípio está intimamente ligado a ideia de justiça social e engloba os direitos sociais, econômicos e culturais previstos na CF-88. Por conseguinte, ele abrange as ações positivas fáticas, que dizem respeito ao conjunto de prestações materiais do Estado, que além de serem essenciais, são necessárias para que os indivíduos possam gozar de uma vida digna.

A importância do mínimo existencial é tamanha, que este é entendido pela Doutrina como o núcleo do próprio Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, que vem sendo considerado como um direito absoluto por alguns doutrinadores. Portanto O mínimo existencial é a parcela mínima que cada pessoa necessita para viver, devendo ser garantido pelo Poder Público, por meio de prestações positivas (RICARDO TORRES LOBO).<sup>22</sup>

E foi em busca dessa existência humanamente digna que a noção de mínimo existencial foi difundida na Alemanha. O Tribunal Constitucional Federal Alemão extraiu da dignidade da pessoa humana e do direito à vida e à integridade física, mediante a interpretação sistemática junto ao princípio do Estado social, o direito a um mínimo de existência, a partir do que determinou um aumento expressivo do valor da ajuda social, valor mínimo que o Estado está obrigado a garantir aos cidadãos carentes (KRELL, 2002, p. 59).

O mínimo existencial viabiliza a efetividade dos direitos fundamentais sociais, principalmente os encartados no artigo 6º da Constituição Federal, eis que estão, especialmente, ligados aos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade.

Este mínimo é “formado pelas condições materiais básicas para a existência, corresponde a uma fração nuclear da dignidade da pessoa humana à qual se deve reconhecer a eficácia jurídica” (BARCELLOS, 2002, p. 255).

---

<sup>22</sup> [https://pt.wikipedia.org/wiki/M%C3%ADnimo\\_existencial](https://pt.wikipedia.org/wiki/M%C3%ADnimo_existencial)

*“O conceito de mínimo existencial, do mínimo necessário e indispensável, do mínimo último, aponta para uma obrigação mínima do poder público, desde logo sindicável, tudo para evitar que o ser humano perca sua condição de humanidade, possibilidade sempre presente quando o cidadão, por falta de emprego, de saúde, de previdência, de educação, de lazer, de assistência, vê confiscados seus desejos, vê combalida sua vontade, vê destruída sua autonomia, resultando num ente perdido num cipoal das contingências, que fica à mercê das forças terríveis do destino” (CLÈVE, 2003, p. 27).*

Verifica-se que o princípio da dignidade da pessoa humana está entrelaçado de forma intrínseca à noção de mínimo existencial.

*“... além de um mínimo vital estrito, a doutrina dos direitos fundamentais autoriza o reconhecimento de um mínimo digno. Este mínimo, certamente não abrange as condições exteriores para exercício de liberdades (aquisição de carros ou aviões, objetivando otimização do direito de ir e vir, por exemplo), mas as condições necessárias para que o indivíduo possua efetiva autonomia interior. Acham-se justificadas jusfundamentalmente as prestações materiais que, além da sobrevivência, garantem ao indivíduo as condições psíquicas que o tornem apto a valer-se, de acordo com suas aptidões e preferências, das oportunidades que a sociedade oferece” (GOUVÊA, 2003, p. 263).*

É neste sentido que os mínimos vitais “têm uma implicação política inovadora na medida em que permitem a discussão da justiça geral e da justiça distributiva” (Lopes, 1998, p. 127). Desse modo, devem ser reconhecidos como posições jurídicas subjetivas passíveis de ter sua satisfação exigida.

Logo, o Estado tem o ônus de implementar e fazer concretizar direitos que são essenciais para que o ser humano tenha uma vida digna, especialmente o direito a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a

previdência social, a proteção à maternidade e a infância, e a assistência aos desamparados, estabelecidos no artigo 6º da Constituição Federal.

Para Rüdiger Breuer, citado por Ingo Wolfgang Sarlet, a fundamentação do reconhecimento de direitos fundamentais a prestações originários do texto da Constituição parte do fato de que no Estado moderno a existência do indivíduo se encontra na dependência da atuação dos poderes públicos, razão pela qual são indispensáveis à garantia das liberdades fundamentais o reconhecimento de direitos subjetivos a prestações, reconhecimento este que apenas pode se dar nas condições em que o indivíduo não puder mais exercer autonomamente sua liberdade sem o auxílio do Estado (SARLET, 2007, p. 367-368).

Desta feita, caso o Estado, que é responsável pela implementação dos direitos fundamentais sociais, que são essenciais para que os seres humanos usufruam de um padrão mínimo de dignidade, não cumpra com a sua obrigação constitucional, é permitido ao Poder Judiciário atuar e conferir a proteção ao indivíduo.

Apenas a título de complementação, cite-se que esta atuação do Poder Judiciário não se dá única e exclusivamente em prol dos cidadãos, mas também no sentido de se concretizar a própria Constituição Federal. É neste âmbito que, “mais que a viabilidade de se admitir direitos fundamentais sociais a prestações materiais, existe verdadeira prioridade quanto à efetivação de tais direitos no sistema constitucional pátrio” (CARVALHO, 2006, p. 230)<sup>23</sup>.

Sem prejuízo de sua previsão (ainda que com outro rótulo) no plano do direito internacional dos direitos humanos, como é o caso do artigo XXV da Declaração da ONU, de 1948, que atribui a todas as pessoas um direito a um nível de vida suficiente para assegurar a sua saúde, o seu bem-estar e o de sua família, a associação direta e explícita do assim chamado mínimo existencial

---

<sup>23</sup> IURCONVITE. Adriano dos Santos. A inaplicabilidade da reserva do possível em face do mínimo existencial à saúde. Revista eletrônica Âmbito Jurídico. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8240](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8240). Acesso em 04.02.2017.

com a dignidade da pessoa humana encontrou sua primeira afirmação textual, no plano, constitucional, na Constituição da República de Weimar, Alemanha, em 1919, cujo artigo 151 dispunha que a vida econômica deve corresponder aos ditames da Justiça e tem como objetivo assegurar a todos uma existência com dignidade, noção que foi incorporada à tradição constitucional brasileira desde 1934, igualmente no âmbito da ordem econômica e/ou social, de tal sorte que o artigo 170 da CF dispõe que “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social...”<sup>24</sup>.

A Previdência Social, para ser efetivada, demanda quantias financeiras, a fim de honrar com o pagamento dos benefícios e com a prestação dos serviços previstos constitucional e legalmente. Seguindo a trilha já percorrida, a reserva do possível encontra aqui óbices ao seu estabelecimento, porquanto o direito à previdência está intrinsecamente ligado ao mínimo existencial, à dignidade da pessoa humana, portanto.

Afora a essencialidade desse direito, cumpre lembrar que a Previdência Social constitui um seguro obrigatório, de caráter contributivo, havendo entre o segurado e o regime um pacto intergeracional. Assim sendo, gera no beneficiário a justa expectativa de que ela a ampare quando dela necessitar<sup>25</sup>.

O princípio está diretamente relacionado com a ideia de inclusão previdenciária: diminuir a informalidade e erradicar a falta de alguma proteção previdenciária.

A garantia do mínimo existencial deve servir de parâmetro interpretativo para concessão e manutenção de benefícios previdenciários, notadamente daqueles que dizem respeito às condições incapacitantes.

---

<sup>24</sup> <http://www.conjur.com.br/2015-mai-08/direitos-fundamentais-assim-chamado-direito-minimo-existencial>

<sup>25</sup> OLIVEIRA, Ana Paula Sousa de. O DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL FRENTE À TEORIA DA RESERVA DO POSSÍVEL. Disponível em: <http://www.ancep.org.br/wp/artigos/o-direito-fundamental-a-previdencia-social-frente-a-teoria-da-reserva-do-possivel>. Acesso em 04.02.2017.

## *PRINCÍPIOS ART. 40*

*I - Solidariedade;*

*II – Irredutibilidade do valor real dos benefícios;*

*III – Universalidade da cobertura do risco;*

*IV - Exclusividade da cobertura do atendimento;*

*V – Proibição da desvinculação das receitas;*

*VI – Transparência na prestação de contas e informação de dados;*

*VII – Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação da União, dos servidores, do ente federativo e dos aposentados nos órgãos colegiados.*

A Previdência Pública Funcional tem seus próprios princípios, de observância obrigatória pelos entes federados, que tenham instituído RPPS. Destaque-se que alguns deles são princípios universais da seguridade social.

Neste diapasão, o Supremo Tribunal firmou o entendimento de que, dentre os princípios de observância obrigatória pela Constituição e pelas leis dos Estados-membros, se encontram os contidos no art. 40 da Carta Magna Federal (STF, [ADI 101](#), [ADI 178](#) e [ADI 755](#), [ADI 369](#), [ADI 4.698-MC](#), Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 1º-12-2011, Plenário, DJE de 25-4-2012).

No entanto, urge a necessidade de elencar, de forma expressa e específica, esses princípios, sob o prisma da Previdência Pública Funcional.

### **I - SOLIDARIEDADE**

Tal princípio impõe a obrigação de todos os segurados (servidores ativos e inativos e pensionistas) e respectivo ente público, contribuíram para a manutenção do sistema. Vem expressamente estabelecido no caput do artigo 40 da CF/88, quando diz textualmente que é assegurado aos servidores titulares de cargos efetivos regime de previdência de caráter contributivo e solidário,



mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas.

O sistema público de previdência social é fundamentado no princípio da solidariedade (art. 3º, I, da CF/88), que se presta a universalizar o campo da proteção social. Traz consigo a ideia de ajuda mútua, no sentido de possa dar maior efetividade às regras de proteção, permitindo integração social e colocando em destaque o conceito de cidadania. Tem portanto, identidade coletiva em suplementação ao individualismo. Inclusive, abarca o pluralismo na aceitação da diversidade.

Reforça assim, o compromisso de todos frente ao sistema, na busca de soluções possíveis, que não afetem direitos conquistados, para a sustentabilidade e solvabilidade de fundos previdenciários, com responsabilidade recíproca na construção de valores, o que faz com que todos aqueles que integram o sistema, sejam diretamente responsáveis pelo bem comum.

Não se pode olvidar que um dos pilares previdência social é promover a inclusão social, o que faz com a solidariedade permeie a possibilidade, na medida em que o grupo se torna responsável pelas ações positivas, assegurando a igualdade substancial.

## **II - IRREDUTIBILIDADE DO VALOR REAL DOS BENEFÍCIOS**

O legislador de 1988 preocupou-se em garantir a irredutibilidade do valor real dos benefícios, tendo em vista o período inflacionário antes da implantação do real, mais nitidamente visível na década de 80, quando os proventos não conseguiam acompanhar os índices inflacionários e acabavam totalmente defasados.

Hodiernamente, o princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios é um dos pilares da seguridade social e encontra-se previsto no artigo 194,

parágrafo único, inciso IV, da Constituição Federal. E nos termos do seu artigo 201, § 4º, aduz textualmente que “é assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei”, na redação [dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#).

A CF ainda assevera no § 17, do artigo 40, que “todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei”.

Pelo princípio, o benefício legalmente concedido, não pode ter seu valor nominal reduzido por atos governamentais, uma vez que possuem natureza alimentar, com a ressalva de que no caso de não ser legalmente concedido pode sofrer redução.

Sendo uma garantia constitucional, cabe à legislação ordinária estabelecer os parâmetros para reajuste, devendo os benefícios refletir sempre o poder aquisitivo original da data em que foram implantados.

A garantia constitucional da irredutibilidade do estipêndio funcional traduz conquista jurídico-social outorgada, pela Constituição da República, a todos os servidores públicos (CF, art. 37, XV), em ordem a dispensar-lhes especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Estado. Essa qualificada tutela de ordem jurídica impede que o poder público adote medidas que importem, especialmente quando implementadas no plano infraconstitucional, em diminuição do valor nominal concernente ao estipêndio concedido e devido.

A cláusula constitucional da irredutibilidade de vencimentos e proventos – que proíbe a diminuição daquilo que já se tem, em função do que prevê o ordenamento positivo (RTJ 104/808) – incide sobre o que o servidor público, a título de estipêndio funcional, já vinha legitimamente percebendo (RTJ 112/768) no momento em que sobrevém, por determinação emanada de órgão estatal competente, nova disciplina legislativa pertinente aos valores pecuniários correspondentes à retribuição legalmente devida." (STF, [ADI 2.075-](#)

[MC](#), Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7-2-2001, Plenário, DJ de 27-6-2003. No mesmo sentido: STF, [RE 426.491-AgR](#), Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 8-2-2011, Primeira Turma, DJE de 10-3-2011.)

O Supremo Tribunal Federal reafirmou entendimento no sentido da validade de índices fixados em normas que reajustaram benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. De acordo com decisão, os índices adotados entre os anos de 1997 e 2003 foram superiores ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC e, dessa forma, não se pode falar em desrespeito ao parágrafo 4º do artigo 201 da Constituição Federal, que garante a manutenção do valor real do benefício. A jurisprudência foi reafirmada pelo Plenário Virtual da Corte na análise do Recurso Extraordinário com Agravo - ARE 808107, relatado pelo ministro Teori Zavascki e que teve repercussão geral reconhecida.

Conforme o entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 376.846/SC, os índices de reajustes dos benefícios previdenciários, previstos na Lei nº [9.711/98](#), Lei nº [9.971/2000](#), Medida Provisória nº 2.187-13/2001 e Decreto nº [3.826/2001](#), aplicáveis para o período compreendido entre os anos de 1997 e 2001, são válidos, porque seus percentuais, superiores ao do INPC naqueles anos, resultaram em maior vantagem aos beneficiários do INSS, garantindo a efetividade da norma prevista no art. [201](#), [§ 4º](#), da [Constituição Federal](#).

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o [RE 376.846](#), da relatoria do ministro Carlos Velloso, decidiu que as normas que promoveram reajustes nos benefícios previdenciários nos períodos de 1997, 1999, 2000 e 2001 não ofendem o [§ 4º](#) do art. [201](#) da [Constituição Federal](#). A redação do [§ 2º](#) do art. [201](#) do [Texto Constitucional](#) não foi alterada pela EC [20/1998](#). Na verdade, a referida emenda apenas promoveu o deslocamento da norma dentro do próprio art. [201](#), reposicionando-a no [§ 4º](#). Pelo que sua regulamentação por medida provisória não afronta o art. [246](#) da [Carta Magna](#). (STF, AI 570849 RJ, Rel. Min. Ayres Britto, T2, j. 15-02-2011 e DJe 27-04-2011).

O STF definiu também que o disposto no art. 201, § 4º, da Constituição do Brasil, assegura a revisão dos benefícios previdenciários conforme critérios definidos em lei, ou seja, compete ao legislador ordinário definir as diretrizes para conservação do valor real do benefício. (STF, [AI 668.444-AgR](#), Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 13-11-2007, Segunda Turma, DJ de 7-12-2007. No mesmo sentido: [AI 689.077-AgR](#), Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 30-6-2009, Primeira Turma, DJE de 21-8-2009).

### **III - UNIVERSALIDADE DA COBERTURA DO RISCO**

A constitucionalização do princípio da Universalidade da Cobertura de Risco, no corpo do art. 40 da CF/88, vem reforçar os valores da proteção social. É através do princípio que se aperfeiçoa a ideia da cobertura de atendimento, para todos aqueles que necessitarem. Os eventos que causem estado de necessidade, devem merecer tratamento da legislação de forma imperiosa e adequada.

É o antídoto contra a ideia de exclusão, proporcionando o atendimento às contingências sociais, na medida em que engloba todos os eventos que causem incapacidade, garantindo pleno acesso às prestações previsionais.

Pelo princípio e no campo da previdência pública funcional, não há margem para o legislador infra-constitucional impedir o acesso das pessoas envolvidas no sistema, que dele necessitarem. “Por universalidade de cobertura entende-se que a proteção social deve alcançar todos os eventos cuja reparação seja premente, a fim de manter a subsistência de quem dela necessite” (Carlos Alberto Pereira de Castro; João Batista Lazzari, in Manual de Direito Previdenciário, LTR, 2006, 7ª edição, página 110). “A universalidade de atendimento significa, por seu turno, a entrega de ações, prestações e serviços de seguridade social a todos os que necessitem, tanto em termos de previdência social – obedecido o princípio contributivo – como no caso de saúde e de

assistência social". (Carlos Alberto Pereira de Castro; João Batista Lazzari, in Manual de Direito Previdenciário, LTR, 2006, 7ª edição, página 110).

#### **IV - EXCLUSIVIDADE DA COBERTURA DE ATENDIMENTO**

Como forma de seguro social, a previdência pública tem dentre suas funções, a proteção contra infortúnios (velhice, incapacidade, invalidez, morte) ou reposição de renda para dependentes econômicos.

Entretanto, na previdência pública existe um limitador para a universalidade de cobertura, qual seja, a de ser servidor público titular de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações. A Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, dispõe em seu artigo 1º, inciso V, que a cobertura exclusiva do sistema será direcionada aos servidores públicos titulares de cargos efetivos, aos militares, bem como a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal.

Não há cobertura universal, no sentido de poder ingressar no sistema qualquer pessoa. Para o sistema previdenciário público, exige-se a condição de ser servidor público. Servidores temporários, comissionados e empregados públicos são vinculados obrigatórios do RPPS, conforme alínea g, ao artigo 11, da Lei nº 8.213/91.

Bem como são vinculados ao RGPS os servidores ocupantes de cargo efetivo que não tenha vínculo previdenciário com o ente federativo do qual é vinculado, por não ter sido instituído seu RPPS, conforme expressamente previsto no artigo 12 da Lei nº 8.213/91: "O servidor civil ocupante de cargo efetivo ou o militar, [...] são excluídos do Regime Geral de Previdência Social consubstanciado nesta Lei, desde que amparados por regime próprio de previdência social".

O art. 40, § 1º, II, da CB, na redação que lhe foi conferida pela EC 20/1998, está restrito aos cargos efetivos da União, dos Estados-membros, do

Distrito Federal e dos Municípios – incluídas as autarquias e fundações. Os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são exercidos em caráter privado por delegação do Poder Público – serviço público não privativo. Os notários e os registradores exercem atividade estatal, entretanto não são titulares de cargo público efetivo, tampouco ocupam cargo público. Não são servidores públicos, não lhes alcançando a compulsoriedade imposta pelo mencionado art. 40 da CF/1988 – aposentadoria compulsória aos setenta anos de idade. (STF, [ADI 2.602](#), Rel. p/ o Ac. Min. Eros Grau, julgamento em 24-11-2005, Plenário, DJ de 31-3-2006. No mesmo sentido: STF, [AI 494.237-AgR](#), Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 23-11-2010, Segunda Turma, DJE de 7-12-2010. Vide: STF, [RE 556.504-ED](#), Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 10-8-2010, Primeira Turma, DJE de 25-10-2010).

Não tem direito à aposentadoria estatutária o servidor detentor de cargo em comissão aposentado após a EC 20, de 16-12-1998. (STF, [AI 578.458-AgR](#), Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14-8-2007, Segunda Turma, DJ de 14-9-2007).

O sistema previdenciário dos ocupantes de cargos comissionados foi regulado pela Lei 8.647/1993. Posteriormente, com a EC 20/1998, o art. 40, § 13, da CF determinou a filiação obrigatória dos servidores sem vínculo efetivo ao regime geral de previdência. Como os detentores de cargos comissionados desempenham função pública a título precário, sua situação é incompatível com o gozo de quaisquer benefícios que lhes confira vínculo de caráter permanente, como é o caso da aposentadoria. Inadmissível, ainda, o entendimento segundo o qual, à míngua de previsão legal, não se deva exigir o preenchimento de requisito algum para a fruição da aposentadoria por parte daqueles que desempenham a função pública a título precário, ao passo que, para os que mantêm vínculo efetivo com a administração, exige-se o efetivo exercício no cargo por cinco anos ininterruptos ou dez intercalados (art. 193 da Lei 8.112/1990). (STF, [RMS 25.039](#), Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 14-2-2006, Segunda Turma, DJE de 18-4-2008. No mesmo sentido: [RE 409.295-AgR](#), Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 3-5-2011, Primeira Turma, DJE de 1º-8-2011).

É entendimento pacificado no Supremo Tribunal Federal no sentido de que o Estado-membro não pode conceder aos serventuários da Justiça aposentadoria em regime idêntico ao dos servidores públicos (art. 40, caput, da CF). (STF, [ADI 2.791](#), Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 16-8-2006, Plenário, DJ de 24-11-2006. No mesmo sentido: STF, [ARE 705.633-AgR](#), Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 8-10-2013, Primeira Turma, DJE de 28-10-2013).

Tabeliães e oficiais de registros públicos: aposentadoria: inconstitucionalidade da norma da Constituição local que – além de conceder-lhes aposentadoria de servidor público – que, para esse efeito, não são – vincula os respectivos proventos às alterações dos vencimentos da magistratura: precedente (ADI 139, RTJ 138/14). (STF, [ADI 575](#), Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 25-3-1999, Plenário, DJ de 25-6-1999. No mesmo sentido: STF, [AI 668.533-AgR](#), Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 25-10-2011, Primeira Turma, DJE de 23-11-2011. Vide: STF, [RE 565.936-AgR](#), Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 26-10-2010, Segunda Turma, DJE de 29-11-2010).

Como o regime próprio de previdência é destinado exclusivamente ao servidor público titular de cargo efetivo, vincula-se ao regime de previdência do órgão de origem quando cedido a órgão ou entidade de outro ente da federação. (STF, [MS 27.215-AgR](#), Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 10-4-2014, Plenário, DJE de 5-5-2014).

A filiação é obrigatória, tendo em vista que uma vez o regime próprio sendo instituído pelo ente, não poderá haver filiação do RGPS. Além de obrigatória, é automática, processando-se a partir da data em que o servidor público adquire sua efetividade, que ocorre com a aprovação em concurso público e a posse no cargo. Sem um e outro não há que se falar em filiação a regime próprio de previdência.

Com o marco regulatório introduzido pela EC nº 20/1998, não existem segurados facultativos em RPPS, uma vez que o sistema somente comporta os segurados servidores públicos efetivos e estes são obrigados a aderir ao sistema, caso o ente o tenha implantado.

## **V - PROIBIÇÃO DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS**

O princípio da desvinculação das receitas significa que os recursos previdenciários são indisponíveis para outros pagamentos que não sejam de benefícios previdenciários. Está intimamente ligado ao princípio do interesse público e ao equilíbrio financeiro-atuarial do sistema. Para o Supremo Tribunal, ao princípio da responsabilidade dos gastos públicos. (Vide ADI 3.853, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 12-09-2007 e DJe 26-10-2007).

Com razão, os princípios caminham de mãos atadas e mantêm um diálogo harmônico entre si. Assim considerados e indissociáveis, refletem a sustentabilidade do sistema, ou seja, sua própria sobrevivência.

Os recursos previdenciários, notadamente aqueles advindos de contribuições para o custeio do sistema e por terem natureza tributária com destinação específica (pagamento de benefícios previdenciários), não podem ficar ao alvedrio do governante, a pretexto de cumprir sua agenda política no que se refere às políticas públicas (inclusive cumprimento de folhas de pagamentos de ativos).

Neste diapasão é o inciso V, do artigo 1º, da Lei nº 9.717/1998, que expressamente veda a utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados. No mesmo tópico, o inciso II do mesmo dispositivo aduz que a conta de fundo previdenciário deve ter existência distinta da conta do Tesouro da unidade federativa.



É a própria Lei Geral da Previdência Pública que faz uma blindagem expressa dos recursos previdenciários. Os recursos previdenciários têm natureza pública e como tal, não podem sofrer constrição judicial (penhora, sequestro). É por esse fundamento que não se admite a instituição de unidade gestora única fora do componente estrutural da Administração Pública (o que acaba por confundir gestão de entidade com gestão de fundos previdenciários).

A vantagem da “blindagem” dos fundos é que os recursos não podem ser desviados de sua finalidade essencial, ou seja, para quitar débitos diversos. Os recursos permanecem intactos e com a característica de indisponibilidade, que induz à impossibilidade de serem transferidos.

Uma vez aportados os recursos, qualquer que seja a procedência dos mesmos (por exemplo empréstimos advindos de organismos internacionais – leia-se Banco Mundial), não poderão ser “desaportados” para cumprimento de outras obrigações financeiras que não seja exclusivamente pagamento de benefícios previdenciários.

Não importa a roupagem que se dê ao ingresso de recursos no sistema. Também se aportados ou contabilizados de forma diversa, como por exemplo, com rubrica de antecipação de receitas. O que é juridicamente relevante é a defesa desses fundos, que não podem servir à propósitos imediatistas, de governantes e seus asseclas. Recursos previdenciários são a garantia de todo o sistema, em longo prazo, pertence aos segurados, não a particulares.

Aportar recursos financeiros significa dar destinação certa aos mesmos, uma vez que sua finalidade é subsidiar, dar sustentação ao sistema. O desvio de finalidade de recursos previdenciários aportados caracteriza-se como ato de improbidade administrativa, e como tal, deve o (s) gestor (s) ser devidamente responsabilizado, tanto na esfera administrativa, como na cível e na penal.

Devido à crise fiscal que se instalou no Brasil recentemente, os aportes de recursos destinados a fundos de previdência (capitalizados e com massa específica de servidores), têm se mostrado vulneráveis a ingerências políticas, sob alegação de se fazer cumprir a agenda política. Olvidam-se, portanto, que as reservas de contingência desses recursos são provenientes de estudos atuariais, destinados à solvabilidade dos fundos em longo prazo. E que o desvirtuamento desses recursos caracteriza verdadeiro risco fiscal ao sistema, dada possibilidade de impactar negativamente as contas previdenciárias, gerando via de consequência, uma contingência passiva.

Tal operação não nos afigura legítima, tendo em vista as disposições contidas no artigo 1º, III (as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso V VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais) combinadas com as prescrições do artigo 6º, V, ambos da Lei Geral de Previdência Pública – Lei 9.717/98. E este último expressamente veda a utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados.

Saliente-se que as infrações cometidas em desatenção às normas instituídas pelo artigo 6º da norma sob comento, implicam, conforme previsto no artigo subsequente: I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União; II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais e V - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da [Lei no 9.796, de 5 de maio de 1999](#) (compensação previdenciária).

Além disso, o artigo 8º da lei geral, diz textualmente que os dirigentes do órgão ou da entidade gestora do regime próprio de previdência social dos entes estatais, bem como os membros dos conselhos administrativo e fiscal dos fundos de que trata o art. 6º, respondem diretamente por infração ao disposto nesta Lei, sujeitando-se, no que couber, ao regime repressivo da [Lei no 6.435, de 15 de julho de 1977](#), e alterações subsequentes, conforme diretrizes gerais.

Uma das ideias mais profícuas que surgiu em relação à blindagem de fundos foi no tocante à nomeação de gestores não coincidir com o primeiro ano de mandato de governantes, bem como limitar as indicações e exigir a faceta multidisciplinar e a experiência comprovada dos mesmos. Para tanto, a indicação dos nomes teria que ter aprovação fundamentada do Conselho de Administração (ou Deliberativo), com representação paritária, representando assim a vontade dos segurados.

O Estado de Goiás foi além, exigindo, através da Lei/GO nº 66, de 27 de janeiro de 2009 e que instituiu a GoiasPrev, a escolha dos representantes do conselho diretor mediante listas sêxtuplas e tríplexes, conforme dispõe e por indicação dos representantes de cada um dos Poderes, órgão autônomos e corporações diretamente interessadas.

A confiabilidade no gestor é um dos principais fantasmas que assombram os segurados, que ainda guardam em suas memórias a falência de montepios.

Prudente registrar que o Supremo Tribunal Federal para resguardar recursos públicos, acabou por vedar a transferência de recursos para entidades diversas da previdência pública, definindo que a imposição de imediato aporte de recursos a um sistema previdenciário fechado provoca lesão à ordem pública, considerada em termos de ordem econômica, por afronta ao disposto nos arts. 100 e 202, § 3.º da Constituição Federal. (STF, SL-AgR 164/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 16-04-2008 e DJe 13-06-2008).

E também que compete ao ente federado a que se vincula o servidor cobrir eventual insuficiência financeira decorrente do pagamento de benefícios previstos nos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, lógica que se aplica ao custeio das aposentadorias especiais, afastando-se a incidência do art. 195, § 5º, da CF. (STF, [MI 1.271-AgR](#), Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 24-10-2013, Plenário, DJE de 21-11-2013).

Em nossa leitura, o desvio de recursos previdenciários qualquer que seja a forma como ingressaram no sistema (aporte expresso, transferências, etc) e qualquer que seja a forma como foram cooptados (contribuições ou qualquer outra fonte de receita), caracteriza apropriação indébita e para o Código Penal é um crime previsto em seu artigo 168.

## **VI - TRANSPARÊNCIA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS E INFORMAÇÃO DE DADOS**

O princípio em destaque é um verdadeiro postulado do Estado Democrático de Direito, sendo alçado à categoria de direito fundamental pela Constituição Federal de 1988, conforme texto do artigo 5º XXXIII: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. O dispositivo foi regulamentado pela Lei Federal nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação Pública – LAIP.

É ainda uma consequência natural do princípio da transparência. O artigo 1º, VI, da Lei 9.717/98, diz ser um direito o “pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação”.

De acordo com o artigo 11, da Lei 8.429/1992, IV, “constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições: IV - negar publicidade aos atos oficiais”.

Manuella Maia Ribeiro, ao elaborar Manual sobre Acesso à Informação Pública, pontuou que:

*O acesso à informação pública é um direito humano que permite o exercício da liberdade de expressão. Nos padrões internacionais de direitos humanos há a compreensão de que o direito à informação é inerente ao direito de liberdade de expressão, já que é necessário estar informado para poder assumir posições e promover ideias. Além disso, permite a concretização de uma democracia em que a sociedade pode fiscalizar e participar da Administração Pública. Sem o acesso à informação não é possível que haja controle das ações do Poder Público ou condições de participação nas questões públicas. Assim, para haver plena liberdade de expressão e informação em uma democracia, existe, por um lado, uma obrigação sobre os governos de serem transparentes, ou seja, darem condições para e facilitarem o acesso à informação pública, e, por outro, a responsabilidade do cidadão de reivindicar e utilizar esses instrumentos para que sua opinião, informação ou ideia seja levada em consideração na condução da coisa pública<sup>26</sup>.*

A Lei de Acesso à Informação constitui importante propulsor da cultura da transparência na Administração Pública brasileira, intrinsecamente conectado aos ditames da cidadania e da moralidade pública, sendo legítima a divulgação dos vencimentos dos cargos, empregos e funções públicas, informações de

---

<sup>26</sup> Ribeiro, Manuella Maia. *Lei de acesso à informação pública: Um guia prático para políticos, autoridades e funcionários da Administração Pública*. Disponível em <[http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/04/LEI\\_DE\\_ACESSO\\_%C3%80\\_INFORMA%C3%87%C3%83O\\_P%C3%9ABLI\\_CA.pdf](http://artigo19.org/wp-content/uploads/2013/04/LEI_DE_ACESSO_%C3%80_INFORMA%C3%87%C3%83O_P%C3%9ABLI_CA.pdf)>. Acesso em 15-10-2015>. Acesso em 24 de outubro de 2015.

caráter estatal, e sobre as quais o acesso da coletividade é garantido constitucionalmente (art. 5º, XXXIII, art. 37, § 3º, II e art. 216, § 2º, da CF/88). (STJ, MS 18847/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, S1, j. 12-11-2014 e DJe 17-11-2014).

Não cabe, no caso, falar de intimidade ou de vida privada, pois os dados objeto da divulgação em causa dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos; ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo 'nessa qualidade' (§ 6º do art. 37). E quanto à segurança física ou corporal dos servidores, seja pessoal, seja familiarmente, claro que ela resultará um tanto ou quanto fragilizada com a divulgação nominalizada dos dados em debate, mas é um tipo de risco pessoal e familiar que se atenua com a proibição de se revelar o endereço residencial, o CPF e a CI de cada servidor. No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. 3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. (STF, SS 3902 AgR-segundo, Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 30/09/2011).

A Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação Pública - LAIP) foi introduzida no ordenamento jurídico pátrio para regular o direito de acesso dos cidadãos às informações públicas, previsto nos artigos 5º, XXXIII, 37, parágrafo 3º, II, e 216, parágrafo 2º, da Constituição Federal. Assim, em consonância com as modernas tendências de pensamento acerca da função estatal no estado democrático de direito, e da sua relação com a sociedade, já despidas do ranço deixado após décadas de regime autoritário, verifica-se a intenção do legislador de conferir total transparência aos atos estatais, bem como à destinação das receitas públicas, em cumprimento aos princípios da moralidade, impessoalidade, eficiência e publicidade, de modo que a atuação se dê sob o estrito marco da legalidade. (TRF 2, RO 00014041920125020444 SP, Rel. Des. Fed. Ricardo Artur Costa e Trigueiros, 4ª T, j. 29-07-2014 e p. 08-08-2014).

Todo aquele que gere recursos públicos tem a obrigação de prestar contas acerca da correta aplicação dos mesmos, sendo o princípio consectário da existência da República – *res publica*.

A prestação de contas (accountability), é um dos pilares da governança, ao lado da compliance, da ética e da transparência. A Constituição Federal expressamente determina no parágrafo único do seu artigo 70 que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

O artigo 9º, parágrafo único da Lei 9.717/1998 diz textualmente que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão ao Ministério da Previdência e Assistência Social, quando solicitados, informações sobre regime próprio de previdência social e fundo previdenciário previsto no art. 6º da mesma Lei.

Tem o dever de prestar contas todo aquele que administrar bens, valores ou interesses de outrem. No caso da previdência pública, o gestor que administra os recursos dos fundos previdenciários, que não lhe pertencem, pertence à classe de segurados e via transversa à própria sociedade.

Deixar de prestar contas é um ato de improbidade administrativa, conforme artigo 22, VI, da Lei 8.429/92: deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo.

O Código de Ética do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal, regulamentado através do Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994, dispõe no item XIV, alíneas “c” e “d”, do seu Anexo, que:

*XIV. São deveres fundamentais do servidor público: [...] c) ser probo, reto, leal e justo, demonstrando toda a integridade do seu caráter, escolhendo sempre, quando estiver diante de duas opções, a melhor*

*e a mais vantajosa para o bem comum; d) jamais retardar qualquer prestação de contas, condição essencial da gestão dos bens, direitos e serviços da coletividade a seu cargo.*

A obrigatoriedade da prestação de contas pode ser mitigada, tendo em vista que planejamento e controle são princípios norteadores básicos a serem seguidos por qualquer gestor, desde a edição do Decreto-Lei nº 200/1967 (reforma administrativa).

Como órgão de controle, ao Tribunal de Contas compete apreciar e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, conforme expressamente previsto no artigo 1º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

O caput do artigo 8º da lei sob comento aduz que

*Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.*

A Tomada de Contas Especial - TCE é um instrumento de que dispõe a Administração Pública para ressarcir-se de eventuais prejuízos que lhe forem causados. O processo tem rito próprio e somente pode ser instaurado após



esgotadas as medidas administrativas para reparação do dano. Neste sentido, orienta a IN/TCU nº 71/2012, tendo em vista que a TCE é medida excepcional e não regra.

O TCE visa apurar os fatos que resultaram em prejuízo ao erário, identificar e qualificar os agentes causadores do dano e quantificar o prejuízo sofrido pelos cofres públicos. O objetivo fulcral é, pois, o ressarcimento de valores aos cofres públicos. Ao final do processo condenatório de TCE, tem-se a formalização de título executivo extrajudicial, para cobrança dos valores em juízo, conforme previsão expressa do artigo 71, § 3º da CF/88: As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Em relação à imposição da penalidade, incide, em regra, o prazo quinquenal. (STJ, RESP 894539, Segunda Turma, Relator: Ministro Herman Benjamin, DJE de 27.08.2009).

## **VII - CARÁTER DEMOCRÁTICO E DESCENTRALIZADO DA ADMINISTRAÇÃO, MEDIANTE GESTÃO QUADRIpartite, COM PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO, DOS SERVIDORES, DO ENTE FEDERATIVO E DOS APOSENTADOS NOS ÓRGÃOS COLEGIADOS**

Como está se cuidando de trabalhar a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade dos fundos que compõem os RPPS, é de suma importância que se constitucionalize a forma de gestão e participação dos envolvidos nos sistemas, de forma a permitir a proteção social e reafirmar a democracia.

O intuito é permitir a participação nos colegiados para tomada de decisões, a partir dos interesses do grupo societário, de forma deliberada e descentralizada.

O princípio já se encontra inserido no art. 194, VII, da CF/88 e confere “caráter democrático e descentralizado da administração da seguridade social,

mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e governo nos órgãos colegiados”.

O caráter democrático e descentralizado permite ampla participação, inclusive das entidades representativas de servidores e que a gestão não sofra ingerências políticas.

Reafirma o conteúdo expresso no art. 10 da CF/88 que expressamente assegura “a participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais e previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.

E ainda proporciona maior segurança e transparência na gestão dos recursos.

### **CAPÍTULO III**

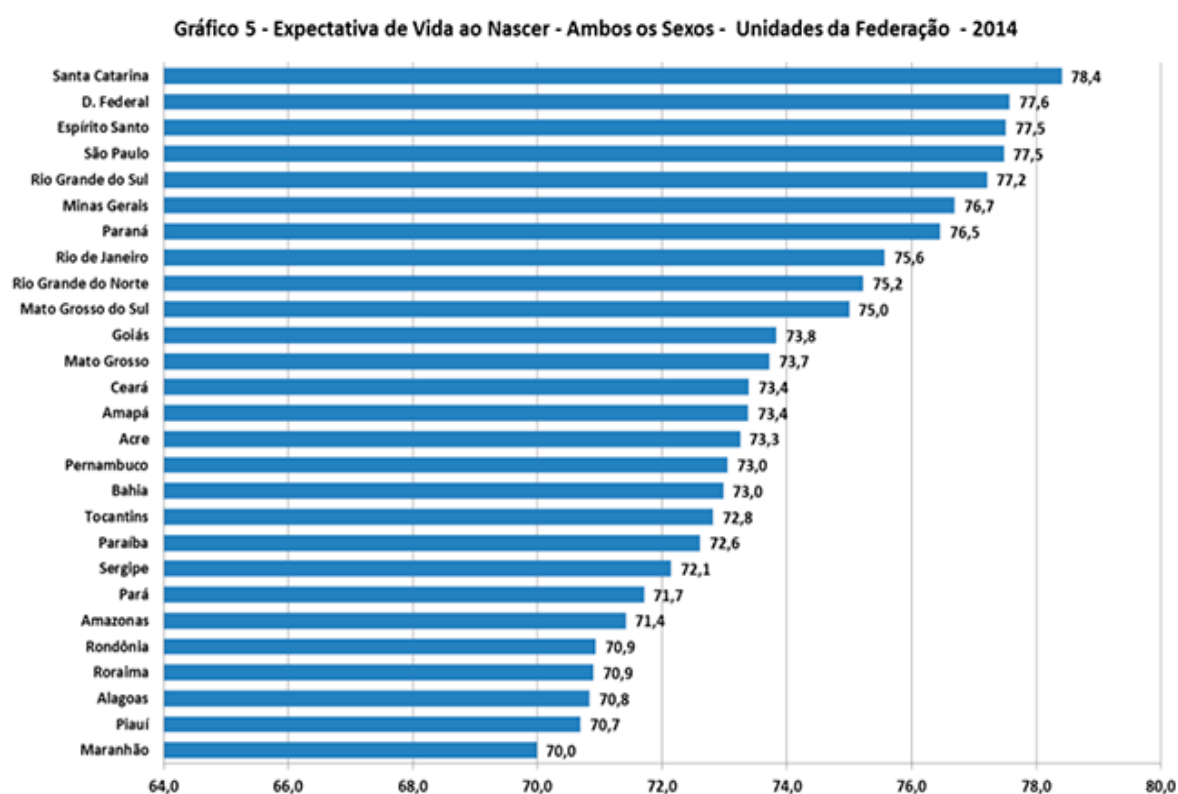
#### **DO ESTABELECIMENTO DE UMA IDADE MÍNIMA DE APOSENTADORIA**

Um dos grandes objetivos da reforma é o estabelecimento de uma idade mínima obrigatória para aposentadoria voluntária de homens e mulheres, aplicável tanto ao RGPS como ao RPPS. Estabelece uma idade mínima, independente do gênero, de 65 anos e atrela a um tempo mínimo de contribuição de 25 anos.

Inicialmente, cumpre observar que, no que concerne aos Regimes Próprios de Previdência já existe essa idade mínima, introduzida pelas reformas constitucionais anteriores, hoje em 60 anos de idade para os homens e 55 anos de idade para as mulheres.

Já em relação ao Regime Geral da Previdência Social, a aposentadoria por tempo de contribuição ainda existe, mas atrelada ao fator previdenciário, que reduz substancialmente os valores das aposentadorias dos segurados de acordo com a idade.

Se há no direito comparado a tendência de se ter uma idade mínima para as aposentadorias voluntárias, tal fato deve ser considerado em perspectiva à realidade populacional de cada país. No Brasil, estudos mostram que há uma grande diversidade na expectativa de vida, a depender da região do país, coexistindo realidades diversas resultantes das desigualdades entre os estados. Assim, a proposta de uma idade mínima de 65 anos, para homens e mulheres desperta extrema preocupação haja a vista a grande probabilidade de se reduzir o patamar de proteção social já que existem regiões em que nem mesmo a expectativa de vida alcança tal idade.



27

Cumprir destacar ainda, a diversidade de exposição aos riscos sociais entre os trabalhos intelectuais e manuais. A depender do tipo de atividade laboral, a idade avançada reduz substancialmente a capacidade para o trabalho,

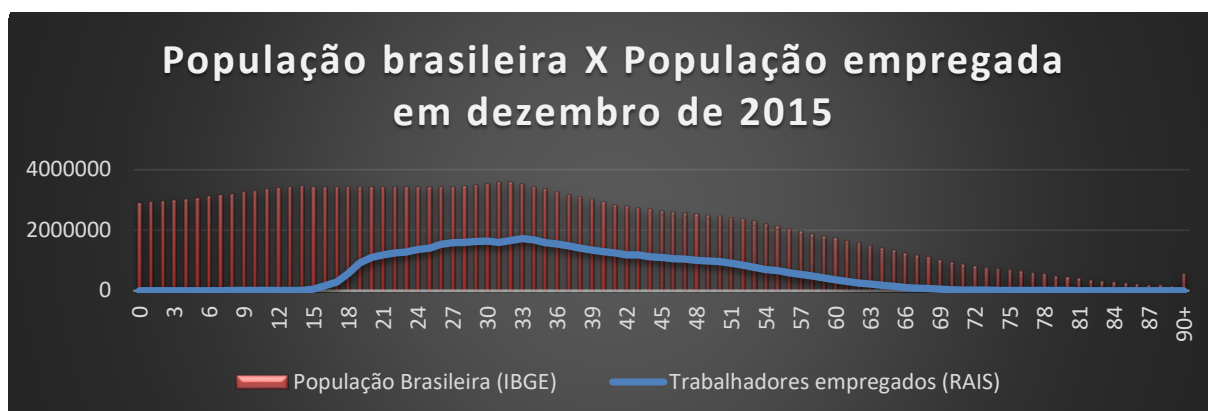
---

<sup>27</sup> Dados IBGE, 2014

sendo bem improvável que uma pessoa que exerça atividade manual desde muito cedo consiga exercê-la de forma contínua por extenso espaço de tempo.

Outrossim, pela PEC 287 altera-se o cálculo do benefício da aposentadoria por idade, que passa a ser 51% da média mais 1% do tempo trabalhado, a idade mínima no patamar de 65 anos. Tal metodologia traz como consequência a absurda necessidade de se contribuir por 49 anos, para se obter a aposentadoria no valor integral (100% da média). Consequentemente, a pessoa terá que iniciar suas atividades laborais ainda com 16 anos de idade, incitando o trabalho infantil, que é evitado em todo o cenário internacional, contrariando inclusive a Convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, se prioriza o estudo e a formação profissional nessa faixa etária.

Ademais, a suposição de se contribuir todos os meses ininterruptamente dos 16 anos aos 65 anos de idade, desconsidera mais uma vez a realidade brasileira cujo desemprego e rotatividade no emprego é extremamente alta, assim como informalidade e ilegalidade presente no mercado de trabalho.



Fonte: RAIS/IBGE.

Por outro lado, o Governo propõe regra de transição acessível apenas para aqueles segurados que possuam no mínimo 50 anos de idade se homem e 45 anos de idade se mulher, com um pagamento de um pedágio de 50% a mais no tempo que falta para completar o mínimo de contribuições em vigor no momento da promulgação da emenda. Esse pedágio também é exigido em

relação ao tempo de carência (número mínimo de contribuições sem atraso ao sistema previdenciário) hoje de 15 anos e que passa, pela proposta da PEC 287 a ser de 20 anos.

O corte etário nessa regra de transição não possui base atuarial e não leva em consideração o tempo contribuído, podendo se chegar a situações extremamente injustas. Por exemplo, duas mulheres com 29 anos de contribuição na data da emenda, Maria com 45 anos de idade, e Joana com 44 anos de idade. Pelo pedágio proposto pelo Governo, Maria terá que contribuir mais um ano e meio para o sistema previdenciário para se aposentar; enquanto Joana terá que contribuir por mais 21 anos, já que só poderá se aposentar aos 65 anos de idade.

Num modelo contributivo, como ocorre na previdência brasileira, se deve privilegiar o tempo contribuído e não o estabelecimento de uma idade aleatória simplesmente sem qualquer fundamentação atuarial.

Logo, técnica e socialmente é adequado que o acesso à regra de transição seja para todos os segurados que já estavam no sistema antes da promulgação desta emenda. A nova regra de transição privilegia a contribuição, e não a idade. A proposta de pedágio da PEC 287/16 é inviável e impraticável, tacitamente impondo as novas regras aos segurados desde logo, pelo que se mostra desarrazoado e incompatível com o resto do texto constitucional, por não proteger o direito adquirido.

Por outro lado, na proposta do presente substitutivo, ficou estabelecido um pedágio progressivo com alíquotas de 40%, 30%, 20% e 10%, levando em consideração o tempo de contribuição do segurado à época da promulgação da emenda constitucional. Assim, se garante dignidade e acesso razoável à aposentaria aos segurados em atividade, resguardando que o somatório do pedágio com o tempo de contribuição e idade não ultrapasse 95 pontos para os homens e 85 pontos para as mulheres. Ademais, reduz em 5 anos o tempo de contribuição, a carência mínima e a pontuação máximo das as

regras do pedágio para professores que hoje possuem regras específicas pelas suas condições de trabalho.

Portanto, a proposta do presente substitutivo resguarda o direito adquirido dos segurados que ingressaram antes da promulgação desta emenda e retira a idade mínima como parâmetro de acesso às regras de transição, tendo em vista que as novas disposições propostas só valerão àqueles que ingressarem no sistema após a promulgação, em razão da busca pela igualdade no futuro. Estabelecer idade mínima hoje de excluiria o direito adquirido a muitos, mostrando-se injusto em diversas situações, privilegiando a idade à contribuição e carência.

Ademais, a PEC não se limita em fixar uma idade mínima para todos aos 65 anos, mas também prevê a elevação automática desse requisito mínimo, conforme o aumento da expectativa de sobrevida do brasileiro pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Respeitando uma progressão ao longo dos anos, mas não de forma tão agressiva aos segurados, a proposta do presente substitutivo prevê que o somatório dos pontos previsto no § 7º será majorada em um número inteiro, por meio de lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo, garantida a ampla participação da sociedade civil e o contraditório público, sempre que verificado o incremento mínimo de dois anos inteiros na média nacional única correspondente à expectativa de sobrevida da população brasileira aos setenta e cinco anos, para ambos os sexos, em comparação à média apurada no ano de promulgação deste substitutivo de emenda, conforme procedimento a ser especificamente regulamentado por lei complementar.

Dessa forma, não há a imediata fixação do incremento móvel da expectativa de sobrevida à idade, mas sim à quantidade mínima de pontos necessários (idade + tempo de contribuição). Ademais, eleva o critério de análise social de 65 anos para 75 anos e a cada 2 anos de aumento na expectativa de sobrevida aos 75 anos, aumenta-se 1 ponto.

Ressalta-se que também se garante o contraditório público e a ampla participação da sociedade na apuração do aumento da expectativa de sobrevida.

## **CAPÍTULO IV**

### **PENSÕES**

A proposta da Emenda Substitutiva Global à PEC 287, no que tange às pensões por morte e ausência, além de corrigir graves distorções, restaura sua verdadeira natureza jurídica, que é REPOSIÇÃO DE RENDA. É o benefício previdenciário pago ao dependente do ex-segurado quando este falece, seja em atividade, seja quando já se encontrava aposentado. É a reposição de renda daquele que dependia economicamente do ex-segurado, através de uma relação de parentesco.

A presente proposta tem por objetivo devolver o real caráter do benefício de pensão por morte que existe com o objetivo de assegurar a manutenção da família do servidor falecido, cujo sustento em muitas oportunidades decorre exclusivamente dos valores por ele estabelecidos e em outros, não menos significativos, esse valor se constitui em parcela significativa dessa manutenção familiar.

A PEC desnatura completamente o instituto, aproximando-o de um benefício assistencial e não considerando sua verdadeira natureza jurídica, que é reposição de renda justa, proporcional e razoável.

E neste contexto, a Emenda Substitutiva Global ora apresentada, pretende corrigir essa grave distorção. A reformulação das formas de elegibilidade são precisas, não há dissenso quanto a essa premissa. Inclusive deve-se aproveitar a oportunidade para pôr fim às concessões de pensões feitas de forma que permitem favoritismos em detrimento de todo o sistema.

Para aqueles que ganham acima do limite estabelecido pelo INSS, a complementação do valor da pensão será garantida pela previdência complementar, que pode inclusive prever pecúlios além das prestações mensais.

Contudo, para os dependentes dos trabalhadores e servidores públicos – que em vida não tiveram condições de recorrer à uma previdência complementar, porque mal ganhavam para sustentar com dignidade suas famílias, migrarão para a linha de pobreza. E em muitos casos, para a linha de pobreza extrema ou completa indigência.

A seguir, destacamos os pontos da PEC 287 no que se refere às pensões por morte e ausência:

1. O valor da pensão será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento), acrescida de cotas individuais de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o limite de 100% (cem por cento);
2. Extinção da aplicabilidade do estabelecido no § 2º do art. 201 (Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo). Ou seja, as pensões poderão ser pagas com valores abaixo do salário mínimo;
3. Nenhuma pensão poderá ter valores superiores ao limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, quer tenha o óbito ocorrido quando o servidor/trabalhador encontrava-se em atividade ou se já se encontrava aposentado;
4. Na hipótese de óbito de servidor em atividade, as cotas serão calculadas sobre o valor dos proventos aos quais o servidor/trabalhador teria direito caso fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, com cálculos pela



média aritmética – 51% da média das remunerações e dos salários de contribuição utilizados como base para as contribuições, apurados na forma da lei, acrescidos de 1 (um) ponto percentual, para cada ano de contribuição considerado na concessão da aposentadoria, até o limite de 100% da média;

5. Limita o rol de dependentes e as condições necessárias para o enquadramento e a qualificação aos estabelecidos para o regime geral de previdência social;
6. Acaba com a conversão das cotas, sendo que as cotas individuais cessarão com a perda da qualidade de dependente;
7. Estabelece que o tempo de duração da pensão e as condições de cessação das cotas individuais devem seguir os parâmetros do Regime Geral (escalonamento de idades – Lei 13.135/2015);
8. O reajustamento de qualquer benefício deve obedecer aos critérios fixados pelo RGPS; e
9. A proibição do recebimento conjunto de benefícios (pensão com pensão, pensão com aposentadoria), inclusive entre regimes previdenciários e mesmo se fosse o caso de cargos constitucionalmente acumuláveis.

## **NATUREZA JURÍDICA DA PENSÃO POR MORTE OU AUSÊNCIA**

A pensão por morte ou ausência, tendo natureza previdenciária, não se cuida de “manter padrão de vida”, mas sim de proporcionar uma vida digna. Sendo reposição de renda, deve-se buscar uma taxa de reposição que realmente contribua para a manutenção digna do dependente.

Pensão por morte não tem caráter assistencial e sim previdencial. Neste contexto, vale colacionar decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça:

Os instrumentos de hermenêutica devem estar atentos à premissa de que "a previdência social é componente dos mais relevantes do direito social, que impõe ao magistrado verdadeira revolução de pensamento, pois este deixará de ser mero aplicador do Direito, e terá de voltar sua atenção para os escopos jurídicos, sociais e políticos, a fim de que haja perfeita integração entre a pretensão deduzida em juízo e o direito material." (Doutrina de Fábio Zambitte Ibrahim em que o autor reforça que o Estado deve estar à frente de uma perfeita materialização do abrigo social, mantendo-se, assim, a dignidade da pessoa humana). 6. Recurso especial provido. (STJ, REsp 1302237 RJ 2011/0313872-9. T2 – Segunda Turma. Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES. J. 17.09.2013 e DJe de 25.09.2013).

O tema "Pensões" tem que ser revisado e seguramente reformar. Deve estar de acordo com as novas formas sociais e grupos de convivência. Não pode ser significar uma melhoria patrimonial para o beneficiário em relação a sua situação anterior frente ao falecimento do segurado (aquele que dá causa ao benefício). Entretanto, não pode significar um seguro de pobreza.

Vale dizer que também não tem caráter simplesmente indenizatório. Deve proteger a capacidade de sustento. Neste sentido, se a renda é muito elevada, a comunidade não tem obrigação de mantê-la. Vale dizer que na realidade atual, deve-se considerar a própria capacidade de proteção. Neste diapasão, a pensão deve assegurar capacidade razoável de sustento em condições dignas de existência.

## **A REALIDADE DA PEC 287**

Para melhor explicitar o conteúdo da PEC 287, no que se refere ao cálculo das pensões, ilustramos com hipóteses (baseadas nas formas de

cálculos previstas na PEC), de como ficarão pensões de trabalhador/servidor que durante toda a sua vida laboral recebia um salário mínimo<sup>28</sup>.

<sup>28</sup>Tabela com os valores do Salário Mínimo por ano no Brasil a partir do ano-base 2000.

VIGÊNCIA	VALOR MENSAL	VALOR DIÁRIO	VALOR HORA	NORMA LEGAL	D.O.U.
01.01.2017	R\$ 937,00	R\$ 31,23	R\$ 3,89	Decreto 8.948/2016	30.12.2016
01.01.2016	R\$ 880,00	R\$ 29,33	R\$ 3,66	Decreto 8.618/2015	29.12.2015
01.01.2015	R\$ 788,00	R\$ 26,27	R\$ 3,58	Decreto 8.381/2014	29.12.2014
01.01.2014	R\$ 724,00	R\$ 24,13	R\$ 3,29	Decreto 8.167/2013	23.12.2013
01.01.2013	R\$ 678,00	R\$ 22,60	R\$ 3,08	Decreto 7.872/2012	26.12.2012
01.01.2012	R\$ 622,00	R\$ 20,73	R\$ 2,83	Decreto 7.655/2011	26.12.2011
01.03.2011	R\$ 545,00	R\$ 18,17	R\$ 2,48	Lei 12.382/2011	28.02.2011
01.01.2011	R\$ 540,00	R\$ 18,00	R\$ 2,45	MP 516/2010	31.12.2010
01.01.2010	R\$ 510,00	R\$ 17,00	R\$ 2,32	Lei 12.255/2010	16.06.2010
01.02.2009	R\$ 465,00	R\$ 15,50	R\$ 2,11	Lei 11.944/2009	29.05.2009
01.03.2008	R\$ 415,00	R\$ 13,83	R\$ 1,89	Lei 11.709/2008	20.06.2008
01.04.2007	R\$ 380,00	R\$ 12,67	R\$ 1,73	Lei 11.498/2007	29.06.2007
01.04.2006	R\$ 350,00	R\$ 11,67	R\$ 1,59	MP 288/2006	31.03.2006
01.05.2005	R\$ 300,00	R\$10,00	R\$ 1,36	Lei 11.164/2005	22.04.2005
01.05.2004	R\$ 260,00	R\$ 8,67	R\$ 1,18	MP 182/2004	30.04.2004
01.04.2003	R\$ 240,00	R\$ 8,00	R\$ 1,09	MP 116/2003	03.04.2003
01.04.2002	R\$ 200,00	R\$ 6,67	R\$ 0,91	MP 35/2002	28.03.2002
01.04.2001	R\$ 180,00	R\$ 6,00	R\$ 0,82	MP 2.142/2001 (atual 2.194-5)	30.03.2001
03.04.2000	R\$ 151,00	R\$ 5,03	R\$ 0,69	Lei 9.971/2000	24.03.2000

## NOTAS:

1. Nos cálculos abaixo não foi considerado o ano-base de 2017, porque não existem os valores dos índices de correção;
2. Foi considerado que o servidor faleceu em atividade;
3. O tempo de serviço considerado foi de 16 (dezesesseis) anos de tempo de serviço e contribuição;
4. As situações apresentadas levaram em consideração um servidor público, que sempre recebeu UM SALÁRIO MÍNIMO como remuneração/subsídio;
5. Valor da média aritmética – de 2000 à 2016, considerando o salário mínimo: R\$ 696,39 (seiscentos e noventa e seis reais e trinta e nove centavos);
6. Foi considerado que, apesar de ser garantido o salário mínimo para todo trabalhador, a PEC 287/2016, retira essa obrigatoriedade e por isso, os cálculos das pensões não podem ter complemento constitucional;
7. A cota familiar foi considerada como era feita e considerada anteriormente – cota familiar como a cota atribuída exclusivamente à viúva<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Art. 45, § 1º, da Lei Estadual Alagoas n. 4.517, de 30.05.1984: *A quota familiar corresponderá a 50% (cinquenta por cento) do salário de contribuição do segurado no mês de ocorrência do óbito e será devida ao cônjuge sobrevivente.*

Nota: A pensão não sofreria incidência de cálculo de média aritmética.

Para resolver a injustiça, o Estado de Alagoas acabou por editar a Lei Estadual Alagoas n. 5.009, de 07.07.1988, modificando a redação do art. 45, § 4º da LE n. 4.517/1984: *Deixando o segurado filhos inválidos, assim entendidos os declarados por decisão judicial ou pela Junta Médica do Instituto, a quota familiar será rateada entre eles, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior.*

Situação fática	Cálculos
Viúva, 50 anos, sem filhos. Servidor faleceu em decorrência exclusiva de acidente do trabalho	Média aritmética: R\$ 696,39 100% da média aritmética: R\$ 696,39 (acidente do trabalho) Pensão: 50% do valor da média: R\$ 348,20
Viúva, 50 anos, dois filhos. Servidor faleceu em decorrência exclusiva de acidente do trabalho	Média aritmética: R\$ 696,39 100% da média aritmética: R\$ 696,39 (acidente do trabalho) Pensão: 50% do valor da média: R\$ 348,20 Cotas individuais: 10% + 10% Valor da cota individual: 69,64. Valor das duas cotas: R\$ 139,28 Valor da pensão: cota familiar + cotas individuais = 487,48
Viúva, 50 anos, sem filhos. Servidor não faleceu em decorrência exclusiva de acidente de trabalho	Média aritmética: R\$ 696,39 51% da média aritmética: R\$ 355,16 Acréscimo de 16% (16 anos de tempo contribuição): 111,42 Resultado 2 + 3 = 466,58 Pensão: 50% do valor da média + acréscimo de 16% = 233,29 Cota individual: 23,33
Filho do servidor fora da cota familiar. Servidor faleceu em decorrência exclusiva de acidente de trabalho Servidor pagava uma pensão alimentícia de 15% sobre o seu subsídio	Valor da pensão alimentícia (considerando o salário mínimo de R\$ 880,00 – 2016): R\$ 132,00 Valor da pensão por morte: R\$ 139,28
Filho do servidor fora da cota familiar.	Valor da pensão alimentícia: 264,00

<p>Servidor tinha 2 vínculos, recebia em cada vínculo 1 salário mínimo e pagava 15% de pensão alimentícia</p> <p>Servidor faleceu em decorrência exclusiva de acidente de trabalho</p>	<p>Valor da pensão por morte: R\$ 139,28 (não poderá haver acúmulo de pensão).</p>
<p>Filho do servidor fora da cota familiar.</p> <p>1 vínculo funcional</p> <p>Servidor não faleceu em decorrência exclusiva de acidente de trabalho</p>	<p>Valor da pensão alimentícia (considerando o salário mínimo de R\$ 880,00 – 2016): R\$ 132,00</p> <p>Valor da pensão por morte: R\$ 23,33</p>
<p>Filho do servidor fora da cota familiar.</p> <p>2 vínculos funcionais de 1 salário mínimo cada</p> <p>Servidor não faleceu em decorrência exclusiva de acidente de trabalho</p>	<p>Valor da pensão alimentícia: 264,00</p> <p>Valor da pensão por morte: R\$ 23,33 (não poderá haver acúmulo de pensão).</p>

E com base na Emenda Substitutiva:

Situação fática	Cálculos
<p>Viúva, 50 anos, sem filhos.</p> <p>Servidor faleceu em decorrência exclusiva de acidente do trabalho</p>	<p>Média aritmética: R\$ 696,39</p> <p>100% da média aritmética: R\$ 696,39 (acidente do trabalho)</p> <p>Pensão: 70% do valor da média: R\$ 487,47</p>
<p>Viúva, 50 anos, dois filhos.</p>	<p>Média aritmética: R\$ 696,39</p> <p>100% da média aritmética: R\$ 696,39 (acidente do trabalho)</p>

<p>Servidor faleceu em decorrência exclusiva de acidente do trabalho</p>	<p>Pensão: 70% do valor da média: R\$ 487,47, dividida em partes iguais (observando-se o mínimo estabelecido pelo RGPS).</p>
<p>Viúva, 50 anos, sem filhos. Servidor não faleceu em decorrência exclusiva de acidente de trabalho</p>	<p>Média aritmética: R\$ 696,39 51% da média aritmética: R\$ 355,16 Acréscimo de 16% (16 anos de tempo contribuição): 111,42 Resultado 2 + 3 = R\$ 466,58 Pensão: 70% do valor do resultado = R\$ 326,61 dividida em partes iguais (observando-se o mínimo estabelecido pelo RGPS).</p>
<p>Filho do servidor Servidor faleceu em decorrência exclusiva de acidente de trabalho Servidor pagava uma pensão alimentícia de 15% sobre o seu subsídio</p>	<p>Valor da pensão alimentícia (considerando o salário mínimo de R\$ 880,00 – 2016): R\$ 132,00 Valor da pensão por morte: depende do rateio (de quantas pessoas receberão o benefício).</p>
<p>Filho do servidor Servidor tinha 2 vínculos, recebia em cada vínculo 1 salário mínimo e pagava 15% de pensão alimentícia Servidor faleceu em decorrência exclusiva de acidente de trabalho</p>	<p>Valor da pensão alimentícia: 264,00 Valor da pensão por morte: depende do rateio (de quantas pessoas receberão o benefício).</p>

## O SISTEMA DE COTAS DA PENSÃO POR MORTE OU AUSÊNCIA E SUA INCONSTITUCIONALIDADE

O sistema de cotas foi instituído no Brasil antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, numa época em que o filho havido fora do casamento era considerado como ilegítimo e bastardo.

Em assim sendo, a proteção previdenciária para o mesmo era mínima, sendo direcionada quase que em exclusividade à esposa.

Com o advento da CF/88, tal sistema é inadmissível, uma vez que proclama a igualdade de todos perante a lei.

Com o absurdo sistema de cotas, poderemos ter a seguinte situação:

Situação hipotética – considerando que ambos os benefícios são vitalícios	Valor da pensão – considerando o valor de R\$ 1.000,00 após os cálculos	
Servidor/trabalhador falece deixando 2 dependentes: uma esposa e um filho havido fora do casamento totalmente inválido desde o seu nascimento.	Para a esposa	R\$ 500,00
	Para o filho inválido	R\$ 100,00

A situação apresentada acima, que é colocada de forma expressa na PEC 287, fere frontalmente o disposto no art. 227 da CF/88, notadamente seu caput, o § 3º, I e II e § 6º:

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



[...]

§ 3º O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:

I - idade mínima de quatorze anos para admissão ao trabalho, observado o disposto no art. 7º, XXXIII;

II - garantia de direitos previdenciários e trabalhistas;

[...]

§ 6º Os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

Além da Constituição Federal, a criança e o adolescente no Brasil têm proteção especial, disciplinada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Nacional n. 8.069, de 13 de julho de 1990.

O ECA exige políticas públicas que favoreçam crianças e adolescentes. A PEC 287 vai em contramão a toda sistemática do Estatuto.

Também não se pode olvidar que em matéria previdenciária, os filhos considerados inválidos têm PRESUNÇÃO ABSOLUTA de dependência econômica.

Outra realidade trazida pelo sistema de cotas é afirmar que a pensão por morte ou ausência é verdadeira herança deixada pelo ex-segurado. O sistema de cotas aproxima a pensão por morte ou ausência das regras estabelecidas previstas para a sucessão – herança deixada pelo de cujus.

Ainda há de se indagar: como ficaria a situação dos dependentes do ex-segurado que mantinha duas famílias em igualdade, uma ex-mulher com filhos (pensão alimentícia total de 50% dos ganhos do ex-segurado) e uma mulher atual também com filhos? A cota familiar seria apenas destinada a esta última, independentemente do valor da pensão alimentícia.

Todas as situações que podem ser aventadas, quando existirão dois ou mais dependentes, afronta cabalmente o Princípio da Igualdade, instituído

pelo caput do art. 5º da CF/88: *Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...].*

## **INSERÇÃO DE MILHÕES DE BRASILEIROS NA LINHA DA POBREZA EXTREMA OU INDIGÊNCIA COMPLETA**

Quando da promulgação da EC 41/2003, que introduziu novos cálculos para as pensões no corpo da CF/88 (Art. 40, § 7º), não se tratou de aplicar injustiças. Na realidade, o que a EC 41/2003, fez foi simplesmente tirar da pensão a parte que caberia ao segurado falecido. O que realmente faz todo o sentido, já que os dependentes teriam uma reposição de renda a maior.

No entanto, o que a PEC 287/2016 quer fazer é descaracterizar por completo o instituto da pensão por morte, transformando-o num benefício assistencial, ou seja, um favor do Estado, uma esmola para os dependentes do segurado, quer seja do serviço público, quer seja da iniciativa privada.

E nesse aspecto é preciso ressaltar que segundo pesquisa contida na Síntese de Indicadores Sociais, divulgada pelo Instituto de Geografia e Estatística – IBGE (2014), a proporção de crianças e adolescentes com até 14 anos de idade na população brasileira, vem caindo e ficou em 21,6% em 2014. Eles eram 27,1% da população. A queda é reflexo da menor fecundidade das mulheres (opção por ter menos filhos). O número médio de filhos nascidos vivos em 2014 foi reduzido para 1,74. Ou seja, a família brasileira hoje, em análise global, tem menos de 2 filhos por casal.

O Brasil possui cerca de 60 milhões de crianças e adolescentes, com menos de 18 anos (PNAD, 2013). Cerca de 8 milhões de crianças e adolescentes até 14 anos vivem em situação de pobreza extrema no Brasil (Relatório do Cenário da infância e Adolescência no Brasil - Fundação Abrinq). Quase 1,7 milhão de crianças e adolescentes de 5 a 15 anos ainda trabalham no Brasil

(Pnad 2014). Entre 5 e 8% de crianças no Brasil trabalham para ajudar no sustento de suas famílias. O percentual da população de até 14 anos vivendo na escassez é duas vezes maior que o dos adultos. Dos adolescentes que morrem no País, 36,5% são assassinados. Na população total, esse percentual é de 4,8% (Índice de Homicídios na Adolescência no Brasil, 2015). Esse cenário perturbador coloca o Brasil em segundo lugar no ranking dos países com maior número de assassinatos de meninos e meninas de até 19 anos, atrás apenas da Nigéria (Hidden in Plain Sight, UNICEF, 2014).

O percentual de crianças latino-americanas vivendo abaixo da linha de pobreza (4 dólares/dia) é duas vezes maior que entre os adultos: 36% e 19%, respectivamente. Os dados são de 2014 e vêm do Laboratório contra a Pobreza na América Latina (LAC Equity Lab/Banco Mundial). “A pobreza infantil de hoje tem consequências importantes para o futuro da região”, avalia o economista Oscar Calvo-González, do Banco Mundial.

Uma criança que nasce em um lar pobre tende a sair em desvantagem na corrida pelos melhores postos de trabalho quando adulta – justamente os empregos que poderiam ajudá-la a sair da pobreza. Ela tem menos acesso a educação, corre maior risco de sofrer de desnutrição e, portanto, também pode ficar doente com mais frequência.

Ao abandonarem a escola, ou terem que dividir o tempo entre a escola e o trabalho, o rendimento escolar dessas crianças é muito ruim, e serão sérias candidatas ao abandono escolar e conseqüentemente ao despreparo para o mercado de trabalho, tendo que aceitar sub-empregos e assim continuarem alimentando o ciclo de pobreza.

Linha de pobreza é o termo utilizado para descrever o nível de renda anual com o qual uma pessoa ou uma família não possui condições de obter todos os recursos necessários para viver. A linha de pobreza é, geralmente, medida em termos per capita (expressão latina que significa "por cabeça") e diversos órgãos, sejam eles nacionais ou internacionais, estabelecem índices de linha de pobreza. O Banco Mundial utiliza a faixa de US\$ 1 dólar por dia por

pessoa como linha de indigência (renda suficiente para comprar apenas os alimentos necessários para repor os gastos energéticos) e de US\$ 2 dólares por dia por pessoa como linha de pobreza extrema (renda considerada suficiente para satisfazer as necessidades mínimas dos moradores de um domicílio)<sup>30</sup>.

Em termos atuais da realidade brasileira, linha de extrema pobreza significa a pessoa dispor de menos de R\$ 200,00 por mês.

### **PISO DE PROTEÇÃO SOCIAL - TAXA DE SUBSTITUIÇÃO MÍNIMA**

Considerando essas tristes constatações, temos que os valores pagos pelos benefícios previdenciários devem permitir a garantia de sustento mínimo, atendendo às necessidades básicas do dependente que comprovadamente vivia às expensas exclusivas do ex-segurado.

Da forma como colocado na PEC 287, não há qualquer garantia de uma taxa de reposição que seja justa, razoável e proporcional à realidade brasileira. Ao revés, pensionistas estarão à margem da proteção social e desumanamente, à margem da sociedade.

Assim como os trabalhadores ativos têm um salário mínimo garantido, a Previdência Social deve garantir um Piso de Proteção Social, ou seja, uma taxa de substituição mínima, que seja razoável, proporcional e sustentável -, uma prestação previdencial mínima e que esteja diretamente relacionada com o sustento do dependente.

Como visto, nos quadros referentes aos cálculos das pensões, se caso aprovada a PEC 287 sem emendas, os parlamentares brasileiros estarão permitindo um valor de proteção abaixo de R\$ 30,00 (trinta reais) por mês. Para o Banco Mundial, uma pessoa que não tem outra fonte de renda e que recebe esse valor, está posicionada na linha de indigência (O Banco Mundial utiliza a faixa de US\$ 1 dólar por dia por pessoa como linha de indigência - renda

---

<sup>30</sup> [https://pt.wikipedia.org/wiki/Linha\\_de\\_pobreza](https://pt.wikipedia.org/wiki/Linha_de_pobreza)

suficiente para comprar apenas os alimentos necessários para repor os gastos energéticos; e de US\$ 2 dólares por dia por pessoa como linha de pobreza extrema - renda considerada suficiente para satisfazer as necessidades mínimas dos moradores de um domicílio)<sup>31</sup>.

Neste contexto, é humanamente insustentável que se desvincule o valor do benefício de pensão por morte do salário mínimo brasileiro, que é o mínimo dos mínimos possíveis, sem que seja instituída uma taxa de reposição mínima, que garanta aos dependentes do segurado uma existência digna e que supra valores fundamentais e indispensáveis para a manutenção de suas vidas.

### PENSÕES EM OUTROS PAÍSES

Para melhor ilustrar e servir como parâmetro para comparações, adicionamos a situação em alguns países, no que se refere à concessão e pagamento do benefício de pensão por morte ou ausência.

Nota: acompanha as justificativas da Proposta de Emenda Substitutiva Global, estudo aprofundado feito pelo Consejo Federal de Previsión Social/Argentina – COFEPRES. Material cedido pelo seu presidente, Dr. Daniel Antonio Elias.

PENSÕES EM OUTROS PAÍSES <sup>32</sup> . (Considerando o ano-base de 2015).			
PAÍS	COMO É A PENSÃO	SALÁRIO MÍNIMO	
Alemanha	Só tem direito à pensão por morte a viúva do segurado que tenha contribuído por um período mínimo de cinco anos. O valor da pensão é 100% da	R\$ 4.491,74	

<sup>31</sup> Disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/Linha\\_de\\_pobreza](https://pt.wikipedia.org/wiki/Linha_de_pobreza). Acesso em 08.02.2017.

<sup>32</sup> <http://www.conjur.com.br/2009-set-27/aumenta-tempo-medio-viuvras-recebem-pensao-estudo>

	<p>aposentadoria durante os três primeiros meses e a partir de então, 25% do valor se a pensionista tiver menos de 45 anos e 55% do valor, se a pensionista tiver 45 anos ou mais.</p>		
Bélgica	<p>A pensão por morte é paga para as viúvas de 45 anos ou mais com pelo menos um ano de casamento com o segurado. A condição etária é desconsiderada caso a viúva seja incapacitada para o trabalho, tiver crianças sob sua responsabilidade ou se a morte do segurado for resultado de um acidente. A viúva recebe 80% do valor da aposentadoria do segurado. Se a viúva se casar novamente, não terá mais direito à pensão.</p>	R\$ 4.754,08	
França	<p>Exige do beneficiário uma idade mínima de 52 anos e renda inferior a 15 mil euros por ano. O benefício também é pago para a esposa divorciada que não casou de novo. O valor da pensão é 54% do valor da aposentadoria a que o segurado teria direito.</p>	R\$ 4.406,53	
Noruega	<p>A Noruega paga 100% do valor da aposentadoria à viúva, desde que o falecido tenha tido três anos de cobertura antes da data da morte ou estivesse recebendo aposentadoria. É necessário o matrimônio formal de pelo menos cinco</p>	<p>Cerca de R\$ 14 mil</p>	

	anos ou pelo menos uma criança dependente.		
Portugal	Em Portugal, o valor da pensão por morte é igual a 60% do valor da aposentadoria do falecido. A pensão é limitada a cinco anos, exceto nos casos em que a viúva tenha mais que 35 anos, seja incapaz para o trabalho ou tenha filhos menores de idade. No caso dos segurados não casados, os pais ou avós do segurado têm direito a 30% ou até 80% do valor da aposentadoria do falecido, dependendo do número de dependentes.	R\$ 1.539,59	
Argentina	Para ter acesso à pensão por morte na Argentina é exigido um mínimo de 30 contribuições mensais nos últimos três anos e que a viúva ou companheira tenha vivido com o instituidor por pelo menos cinco anos (dois anos se tiver criança). A viúva ou companheira sem dependentes receberá 50% do valor de referência do pagamento ou aposentadoria; a viúva ou companheira com um filho de até 18 anos recebe 70% do valor da aposentadoria, 90% com dois filhos na mesma condição e integral se três ou mais filhos na mesma condição.  Nota: o valor da pensão não pode ser menor do que o haver mínimo jubilatório. Ou seja, a fixação das pensões tem que	R\$ 1.438,85	

	observar o menor salário pago para aposentadoria.		
Chile	o cônjuge sobrevivente sem crianças receberá uma pensão mensal equivalente a 60% do valor da aposentadoria do instituidor; 80% para cônjuge com até dois órfãos de 18 anos (24 anos se for estudante e sem limite de idade se for incapaz para o trabalho) e adicional de 15% para cada filho adicional na mesma condição. Não há limite máximo de valor de pensão	R\$ 938,92	
Estados Unidos	São beneficiárias de pensão por morte as viúvas (ou divorciadas se o casamento durou pelo menos 10 anos), órfãos com menos de 18 anos ou com idade entre 18 e 19 anos se estudantes em tempo integral, mãe e pai dependentes do instituidor com 62 anos ou mais e com pelo menos 50% de dependência. O valor da pensão é de 75% do valor segurado (que depende de certas circunstâncias, como idade do instituidor) para as viúvas, as esposas divorciadas com crianças com menos de 16 anos ou não aptas ao trabalho. A pensão não é paga às viúvas ou esposas divorciadas com menos de 50 anos. A pensão cessa se a viúva ou esposa divorciada adquire novo matrimônio antes dos 60 anos	R\$ 3.297,10	



## CONCLUSÕES

Por todo o exposto, é impossível de sustentar o aventado pela PEC 287, uma vez que fere direitos fundamentais, direciona o país para uma comoção social com graves consequências e proporções altíssimas.

O que se deve é acabar com favoritismos, com maior controle e transparência dos pagamentos das pensões. Uma coisa é limitar ao limite do INSS, outra coisa é a desvinculação ao salário mínimo sem qualquer outra previsão legal que garanta um piso de proteção razoável, justo e proporcional à realidade brasileira.

Ao invés de continuar cumprindo com seu papel de diminuição da pobreza e das desigualdades sociais, a PEC 287 pode reverter o quadro e levar milhões de pessoas à linha da pobreza, aumentando significativamente o percentual acima apresentado.

Noutro prisma, a Proposta de Emenda Substitutiva Global à PEC 287, com fundamento em estudos e pesquisas, bem como nas situações hipotéticas apresentadas - que conduzem a realidade quer corrigir as inconstitucionalidades, ilegalidades, injustiças e distorções apresentadas pelo governo, demonstrando que o sistema pode ser sustentável e não ocasionar o ingresso de milhões de pessoas na linha de pobreza, pobreza extrema e até mesmo indigência.

Acaso seja aprovada a PEC 287, da forma como apresentada, os congressistas brasileiros responsáveis pela votação terão uma dívida impagável com a sociedade brasileira.

## CAPÍTULO V

### DO APERFEIÇOAMENTO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: CONVERGÊNCIA DAS REGRAS PREVIDENCIÁRIAS E AUMENTO DE CONTROLE

Primeiramente cumpre informar que não foi a EC n. 41/2003 que introduziu no corpo da CF/88 a previdência complementar para servidores públicos como vem infirmado nas justificativas à PEC 287/2016.

A autorização para criação de fundos complementares pelos Entes Federados se deu com a EC n. 20/1998. Eis o teor do §§ 14 e 15 do art. 40, da CF/88, na redação dada pela EC n. 20/1998:

*Art. 40.....*

*§ 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.*

*§ 15 - Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.*

O que proclamou, na realidade, a EC n. 41/2003, foi modificar o texto do § 15 do art. 40, impondo a obrigatoriedade da instituição por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública:

*Art. 40.....*

*§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.*

Nas justificativas apresentadas à PEC 287/2016, infere-se a preocupação com o equilíbrio financeiro-atuarial, sob a alegação que o desequilíbrio dos sistemas se deu por “problemas estruturais e locais”.

Se realmente existe desequilíbrio nos RPPS, este se deu, por problemas mais de gestão do que de estruturação. A gestão de um RPPS exige uma equipe multidisciplinar, e exige conhecimento técnico específico na matéria, que é complexo.

E esses problemas têm levado a mudanças legislativas constantes pelos entes que optaram por instituírem seus regimes próprios.

A ciência avança, as pessoas cada vez mais estão mais longevas. Com certeza, esta realidade está a inverter a pirâmide etária, trazendo consequências para o sistema da seguridade social. O mundo, de forma globalizada, passa por profundas reflexões acerca da temática, tendo em vista que a longevidade afeta diretamente a potencialidade, na seara da previdência, de se manter benefícios.

No entanto, a expectativa de vida não deve ser tomada de forma exclusiva. Deve ser analisada conjuntamente com a expectativa de sobrevida e qualidade de vida, de forma a que se aplique justiça social na concessão de benefícios.

Outras medidas devem ser adotadas para a promoção da saúde financeira dos fundos previdenciários, que não exclusivamente a elevação da idade mínima e aumento do tempo contributivo.

A equipe técnica que elaborou os substitutos, entendeu pela possibilidade da elevação da idade mínima e aproximação das regras entre regime próprio e regime geral. Contudo, procurou mitigar as regras apresentadas pela PEC 287, uma vez que, cônica da real situaçãõ brasileira no que concerne à solvabilidade dos fundos previdenciários, bem como apresentou determinações para transparecer as contas dos mesmos.

No texto apresentado pelos substitutivos, exige-se no prazo máximo de 1 ano, a instauraçãõ de auditoria pública da Seguridade Social e da dívida pública nacional com vistas a esclarecer e dar transparência à sociedade, bem como apurar o valor devido pela União, resguardado o direito de regresso e dano moral coletivo contra qualquer instituiçãõ privada, nacional ou estrangeira, que tenha dado causa ao endividamento público no intuito de auferir lucro em prejuízo do povo brasileiro.

Medidas como esta apresentada servem de sustentáculo para promover e manter o equilíbrio financeiro dos fundos previdenciários. A realidade destes fundos deve ser clarificada através da exposiçãõ de dados e estudos técnicos aprofundados, através de auditaçãõ nos sistemas.

Sem resolver os problemas de base, não solucionaremos os problemas previdenciários simplesmente aproximando os regimes previdenciários, aumentando idades e transferindo parte da responsabilidade do estado à iniciativa privada como vem exposto na PEC 287/2016.

## **CAPÍTULO VI**

### **ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Com previsãõ constitucional no art. 203, a Assistência Social adveio com o objetivo de atender, inclusive, alguns dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, qual seja, o de construir uma sociedade solidária, bem como a erradicaçãõ da pobreza e a marginalizaçãõ, e nesse sentido tem se apresentado de forma bastante justa para a sociedade.

Veja-se que quando de seu início, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (lei 8.742/93), previu-se inicialmente a idade de 70 anos para os beneficiários escolhidos para serem atendidos em suas mínimas necessidades, atendendo-se, até mesmo, a um dos fundamentos do nosso Estado Democrático de Direito: o da dignidade da pessoa humana. De logo se previu uma redução na idade para 67 no ano de 2008, com posterior redução, em face do advento do Estatuto do Idoso, para 65 anos, o que temos até os dias atuais.

Em que pese prever em sua base constitucional muito mais do que oferece atualmente, eis que a Assistência Social, basicamente, resume-se ao pagamento de benefícios a pessoas idosas e a pessoas com deficiência, ainda estamos longe do que foi prometido há mais de 20 anos, não havendo espaço, nesse sentido, para se regredir mais ainda, pois o que já se oferece é o mínimo do mínimo.

Veja-se que há um grande “afunilamento” para a obtenção do benefício em questão, porquanto, além de se exigir a idade que se tem presumida a incapacidade laborativa – razão da escolha da aposentadoria por idade, também, aos 65 anos - com limite mínimo inclusive acima do que o Estatuto do Idoso define tal condição (60) anos, ainda se reclama que a pessoa já sobreviva em extrema condição de necessidade, dada a exigência de que a renda *per capita* do grupo familiar seja inferior, sequer igual, a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

Conforme, igualmente, previsão constitucional, o salário mínimo deveria ser “capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social...”, o que hoje sabemos não acontecer, pois muito longe de sequer aproximar-se de atender a tais possibilidades; como então cogitar de valor inferior, aquém?

Nesse sentido, segundo estudos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - DIEESE, o salário mínimo deveria

corresponder a R\$3.811,29 (três mil oitocentos e onze reais e vinte e nove centavos)<sup>33</sup>.

Estamos falando de pessoas, em boa parte, marginalizadas pela sociedade, até mesmo quanto a oportunidades de emprego e de manutenção alimentar.

Ademais, a exigência para o enquadramento na condição de pessoa com deficiência é extremamente rigorosa, o que já faz com que pouquíssimos pretendentes consigam acesso a tão valorosa prestação assistencial.

Lembremos, a Assistência Social, consoante definição constitucional, deverá ser prestada a quem dela necessitar, sendo obrigação do Estado atender a tal comando, ainda que fosse necessário buscar fonte para tanto em outras rubricas. Nada justifica o pagamento de tal prestação em valor menor que um salário; ressalte-se, por oportuno, que tal benefício já é desprovido do recebimento do décimo terceiro salário e personalíssimo, ou seja, não oportuniza direito a pensão por morte.

Importante, outrossim, registrar que este mesmo Governo recentemente assinalou respeitar a garantia que ora se busca ser observada, o que pode ser observado na leitura do art. 40 da Lei 13.146/2015:

Art. 40. É assegurado à pessoa com deficiência que não possua meios para prover sua subsistência nem de tê-la provida por sua família o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

---

<sup>33</sup> fonte: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>.

Não menos importante, igualmente, é ressaltar que aludida reafirmação teve “(...) *como base a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, em conformidade com o procedimento previsto no § 3º do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, em vigor para o Brasil, no plano jurídico externo, desde 31 de agosto de 2008, e promulgados pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, data de início de sua vigência no plano interno.*” (art. 1º, parágrafo único, da Lei 13.146/2015).

Por tais, razões, pugna-se pela extirpação de qualquer alteração na legislação relativa aos benefícios assistenciais da Seguridade Social.

## **CAPÍTULO VI**

### **PRESERVAÇÃO DO DIREITO ADQUIRIDO E REGRAS DE TRANSIÇÃO**

As regras previdenciárias não são imutáveis. Devem, na medida do possível, acompanhar as transformações de uma realidade dinâmica, altamente volátil, e muito suscetível às variantes econômicas, demográficas e sociais. Sua finalidade social e seu papel na distribuição da renda do país não podem, contudo, ser esquecidos.

Caso acolhida a ideia de que a Reforma Previdenciária é realmente necessária, devem ser consideradas as expectativas de direito daqueles que já se encontram vinculados ao sistema previdenciário nacional, o que se traduz na imposição de efetivas e proporcionais regras de transição.

O tema das reformas previdenciárias exige o enfrentamento dos conceitos de direito adquiridos e de expectativas de direitos, bem como das regras de transição.

Exige-se superar o pensamento rotineiro que entende que as transformações normativas não atingem somente as situações que configurem

os direitos adquiridos e que, nos casos onde os requisitos legais ainda não se encontram totalmente preenchidos se está diante de apenas meras expectativas de direito, as quais não produzem nenhuma consequência jurídica.

Entretanto, não se pode perder de vista que essas categorias conceituais da Teoria Geral do Direito estão muito vinculadas ao Direito Privado. Foram criadas e jungidas especificamente nesse quadro, especificamente no momento das primeiras codificações, visando particularmente a segurança jurídica e estabilidade no campo das relações capitalistas então travadas.

Basta lembrar que a atual Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) era tradicionalmente conhecida, até a adoção da nomenclatura atual, como Lei de Introdução ao Código Civil (LICC), o que corrobora essa matriz de Direito Privado que caracteriza certos conceitos da Teoria Geral do Direito.

Certos conceitos da Teoria Geral de Direito são inaplicáveis aos direitos sociais ou de difícil aplicação, pois ligados essencialmente ao Direito Privado.

A dificuldade de aplicação decorre do fato de que os atos jurídicos típicos do Direito Privado possuem certa imediatidade; são realizados e consumados em curto lapso de tempo (como uma compra e venda, por exemplo). Daí falar-se em direitos adquiridos e expectativas de direito de modo rígido.

Direitos sociais, e direitos previdenciários, em particular, não são praticados e estipulados com base nessa imediatidade. Dependem de políticas e serviços públicos complexos e normalmente articulados em normas jurídicas de distintos segmentos do Direito (Trabalhista, Tributário, Administrativo, Orçamentário, etc).



Os requisitos para obtenção de direitos previdenciários muitas vezes devem ser aferidos ao longo de 30 ou mais anos (considerando-se, por exemplo, a aposentadoria por tempo de contribuição, em seu formato atual).

Não se pode simplesmente desconsiderar situações em que o segurado já possui dezenas de anos de trabalho ou de contribuição, atribuindo-lhes a pecha de mera e irrelevante expectativa de direito.

Deve-se empregar tratamento adequado a essas situações corriqueiras no campo previdenciário e compatível com a dignidade constitucional desse tipo de direito sujeito a alteração normativa.

Sendo inevitável a reforma previdenciária, as expectativas de direitos das pessoas já filiadas ao sistema previdenciário que não preencheram totalmente os requisitos para obtenção de seus direitos previdenciários devem ser amparadas juridicamente, o que se dá através da adoção de adequadas regras de transição.

As regras de transição, no Brasil contemporâneo, devem procurar salvaguardar certas situações bastante características de nossa sociedade.

No caso da fixação da idade mínima para aposentadoria ou elevação do tempo de contribuição necessário para se aposentar deve-se cuidar de alguns aspectos:

1. baixa empregabilidade do brasileiro;
2. precariedade e informalidade das relações de trabalho;
3. desemprego estrutural;
4. assimetrias de gênero, que produzem diferenças salariais expressivas entre homens e mulheres, bem como períodos de abandono do trabalho, pelas mulheres, a fim de prover cuidados domésticos.

A cogitada uniformização do RGPS com os regimes próprios de previdência é bastante inadequada, mas, caso implementada, as regras de transição devem tratar da questão da contribuição previdenciária dos servidores, bastante superior àquela aplicada aos trabalhadores da iniciativa privada (11% sobre a remuneração bruta, ao passo que no RGPS é limitada ao teto pago como benefício previdenciário).

## **CAPÍTULO VII**

### **DA IGUALDADE DE GÊNERO**

Outro ponto da proposta de reforma é igualar os requisitos de idade e tempo de contribuição para homens e mulheres.

Hoje existe uma diferença de cinco anos no requisito idade, já que as mulheres podem se aposentar aos 60 anos e homens aos 65 anos. Tal diferenciação se deve a diferenças biológicas (principalmente para atividades manuais) e por aspectos culturais de diferenças de atribuições e responsabilidades domésticas e com a família.

Sobre esse fenômeno social, o próprio Governo admite em seus dados estatísticos que as mulheres ainda possuem uma realidade no mercado de trabalho distinta dos homens e que eventual tendência de estar em mesmo patamar do homem, seja nos postos de trabalho, seja nos rendimentos provenientes do trabalho, só ocorreria em um futuro.

Segundo estudos elaborados pelo DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, divulgados em seu site, ainda permanece grande desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro, visto que as mulheres têm remuneração média 17% inferior à dos homens, assim fica reduzida a capacidade contributiva das mulheres para a Previdência Social. Pelos resultados em suas pesquisas, o DIEESE conclui que:

1. A população economicamente ativa feminina é menor do que a dos homens;
2. Rendimentos médios das mulheres são menores que dos homens;
3. A permanência das mulheres no mercado de trabalho formal é menor. Ficam em média 37 meses no mesmo trabalho, período inferior ao dos homens, que é de 41,7 meses (Rais 2014). Isso se relaciona, entre outros fatores, à ausência de equipamentos públicos como creches e instituições para cuidados com idosos e enfermos;
4. As mulheres têm ocupações mais vulneráveis, com baixos rendimentos, maior rotatividade e menor qualificação;
5. A chamada “dupla jornada” limita as possibilidades de ascensão profissional das mulheres e, com isso, limita a elevação da sua remuneração;
6. Como as mulheres têm menor poder de contribuição e dependem da sua idade ou da morte do cônjuge para obter o benefício previdenciário, acabam recebendo um benefício médio menor;
7. Embora sejam concedidos mais benefícios previdenciários para mulheres (2,9 milhões em 2014) do que para homens (2,3 milhões, em 2014) devido ao impacto de benefícios como salário maternidade e pensão por morte, as mulheres recebem uma parcela menor do valor total de benefícios pagos pelo INSS;

As mulheres eram 56,1% das beneficiárias da Previdência, mas o valor somado dos benefícios recebidos pelas mulheres representou somente

51,2% do valor total pago, ou seja, o valor médio de benefícios das mulheres é menor que o valor médio pago aos homens.

De acordo com os dados do IBGE na tabela abaixo, a remuneração das mulheres continua inferior à dos homens e quanto maior a escolaridade de ambos os sexos, maior fica essa diferença, comprovando a desvantagem das mulheres em relação aos homens.

	Rendimento-hora por níveis de instrução e sexo					
	2004			2013		
	Homens	Mulheres	Varição (M/H)	Homens	Mulheres	Varição (M/H)
sem instrução	1,75	1,47	84,0%	5,21	4,63	88,8%
de 1 a 3 anos	2,27	1,71	75,4%	5,61	4,43	78,9%
de 4 a 8 anos	3,18	2,16	67,9%	7,32	5,28	72,2%
de 9 a 11 anos	4,82	3,19	66,2%	9,50	6,56	69,1%
12 anos ou mais	14,57	9,22	63,3%	25,23	16,76	66,4%
Total	4,49	3,72	82,7%	10,66	8,90	83,5%

Fonte: IBGE – PNAD 2004 -2013

Portanto, é contraditório o argumento de necessidade de uma equiparação imediata entre homens e mulheres se a realidade que exige uma proteção social é de desigualdade. O risco da mulher no mercado de trabalho é maior do que a do homem, seja porque ainda é preterida no mercado de trabalho, seja porque ainda lhe é exigida uma dupla jornada. Como o direito previdenciário deve proteger as pessoas conforme o risco social, eventual equiparação entre os sexos quanto aos benefícios previdenciários, que envolvam o critério idade, só poderá existir no ordenamento jurídico quando essa for uma realidade brasileira.

Assim, a retirada do critério de diferença de 5 anos de idade ou contribuição pelo gênero deve ser paulatinamente introduzido na legislação de forma a refletir a evolução cultural da sociedade. Daí a proposta desse substitutivo de permitir uma equiparação entre os gêneros de acordo com o que se prevê nos estudos estatísticos e atuariais sobre o mercado de trabalho e não de uma forma repentina distante da realidade brasileira e em grave prejuízo às mulheres do país.

O substitutivo ora apresentado altera o que fora proposto pela PEC 287, para excluir a idade mínima estabelecida, a qual iguala homens e mulheres desde já sem, contudo, possuir critérios técnicos e sociais que fundamentem tal igualdade em período de tempo tão curto.

A proposta da presente substituição global é aplicável apenas para aqueles que ingressarem no sistema após a promulgação da emenda. A igualdade de gêneros viria daqui a, no mínimo, 20 anos (tempo mínimo de carência). Os atuais inscritos no sistema obedecerão às regras de transição.

Apresenta-se, portanto, nova metodologia concessória na qual prioriza-se a contribuição, e não a restrição de direitos ou de acesso ao sistema. Em contrapartida, maior contribuição acarreta maior idade ou compensa com aqueles que iniciaram a vida laboral mais cedo. Estabelece o somatório da idade e do tempo de contribuição mínimos em 95 pontos (60 de idade + 35 de contribuição), sendo a idade compensada quanto maior for a contribuição e estabelece a carência mínima em 20 anos, e não em 25, como proposto.

Como afirma Ana Lúcia Guimarães, no artigo Diferença de regras entre homens e mulheres:

Apesar dos recentes avanços e da inegável ampliação da cobertura previdenciária às mulheres, ainda existem muitas distorções a serem superadas, decorrentes das históricas desigualdades existentes no mercado de trabalho e na vida privada e familiar. Portanto, a equiparação da idade mínima para aposentadoria entre homens e mulheres, sem a necessária superação ou atenuação das desigualdades existentes no mercado de trabalho e na vida privada e familiar, pode aumentar a desigualdade de gênero relacionada à proteção previdenciária<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> GUIMARÃES, Ana Lucia. Diferença de regras entre homens e mulheres in **Previdência Social: contribuição ao Debate**. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário e Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). Brasília, 2016, p. 79.

Portanto, o risco da mulher no mercado de trabalho ainda justifica, hoje, um tratamento diferenciado pelo ordenamento jurídico, sendo que eventual equiparação de tratamento na seara previdenciária deve vir através de alterações gradativas na legislação, de forma a refletir a evolução social e cultural do país.

## **CAPÍTULO VIII**

### **PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR**

A proposta de substituto à PEC 287/2016, no que tange à previdência complementar trata basicamente da obrigatoriedade de instituição de entidade fechada de natureza pública.

A EC n. 20/1998, introduziu a previdência complementar no texto original da Constituição Federal de 1988: i) incluindo os §§ 14, 15 e 16 ao art. 40 – que trata da previdência complementar dos servidores públicos e ii) modificando a redação do art. 202, para o trabalhador da iniciativa privada.

Em 29 de maio de 2001, foram editadas as Leis Complementares n.º 108 e n.º 109. A primeira regulamentando as Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFCP (para os servidores públicos da União, Estados e Municípios) e a segunda, as Entidades Abertas de Previdência Complementar – EAPC e as EFCP, para funcionários de empresas ou grupos de empresas. Ambas foram editadas com espeque no mercado de capitais, canalizando assim, investimentos para as Bolsas de Valores.

Posteriormente, a EC n. 41/2003, modificou a redação do § 15 do art. 40 da CF/88, no sentido de determinar que a previdência complementar dos servidores públicos somente pode ser instituída “por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de

natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida”.

Posteriormente, sob o dogma da Revolução da Longevidade e com o intuito de “salvar os cofres previdenciários” da União, foi editada a Lei n. 12.618, de 30 de abril de 2012, que instituiu regime de previdência complementar para os servidores públicos da União. Referida norma criou três fundos específicos:

- I) Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe);
- II) Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg);
- III) Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud).

No presente, a PEC 287/2016, quer inovar no mundo jurídico acerca da previdência complementar. Da leitura da proposta temos que: i) os servidores públicos ficarão submetidos ao teto do regime geral; ii) todos os entes federados deverão instituir previdência complementar para seus servidores; e iii) não haverá a exigência do plano complementar ser instituído e gerido por entidade fechada de natureza pública, como exige o atual § 15 do art. 40 da CF/88, na redação dada pela EC 41/03.

A redação proposta ao § 15 do art. 40 da CF/88 é a seguinte: O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo e oferecerá aos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida, observado o disposto no art. 202.

Ou seja, a PEC 287 acaba com a obrigatoriedade da instituição da previdência complementar por intermédio de entidades fechadas, de natureza pública. Com isso, qualquer instituição financeira – entidade aberta, poderá

oferecer planos de fundos de pensão para servidores públicos. E conforme previsão, os planos somente poderão ser oferecidos na modalidade de contribuição definida, ou seja, por intermédio de planos de capitalização (funding),

Conquanto se pretenda a queda de gastos, em médio e longo prazo, com a separação da conta previdenciária das despesas orçamentárias, não podemos coadunar com a instituição de previdência complementar exclusivamente através de entidades abertas.

Nas entidades abertas de previdência complementar, os planos de cobertura são comercializados por bancos e seguradoras, e podem ser adquiridos por qualquer pessoa física ou jurídica. São constituídas sob a forma de sociedade anônima (SA) e a relação com os participantes é contratual. Parte da rentabilidade vai para o plano e a outra parte para os bancos ou seguradoras.

Ou seja, o ganho de capital é dos patrocinadores e não é repartido com os participantes. O que fica com o plano é para cobrir a taxa de administração e para pagar benefícios. Não há repartição de lucros, esse é unicamente do empresário.

Vale ressaltar que, por se tratar de investimento de longo prazo, o plano de previdência complementar depende exclusivamente das variações de mercado. Ou seja, se o mercado financeiro mostra-se em equação de estabilidade, o plano vai bem. Via transversa, se o mercado financeiro tem abalos, o plano segue o mesmo destino. Não há segurança. É um negócio de risco.

Cuidando-se de entidade aberta, de natureza privada, a relação jurídica estabelecida entre o patrocinador e o participante é contratual e de direito privado, e quando da filiação, o participante assume os riscos por eventual insolvência do plano. Não há garantia dos tesouros em aportarem valores caso haja insuficiências financeiras para pagamento de benefícios. Neste sentido, os participantes (servidores públicos) não poderão reclamar no futuro se as opções



de investimento os levaram a ficar sem aposentadoria complementar ao final de 15, 20 ou 30 anos de contribuições.

No que concerne ao plano de benefícios ser somente sob a forma de contribuição definida, temos que o participante não contribui para um benefício definido (sistema BD), mas sua contribuição é definida (sistema CD – benefício variável, que depende dos acúmulos de reservas feitos de forma individualizada: quanto maiores as reservas, maior o valor do benefício a ser pago e vice-versa). Os participantes são envolvidos nos riscos financeiros, de forma proporcional. Não há garantia do montante a ser recebido no futuro, o que vai depender das variações do mercado financeiro (como taxa de juros, índices inflacionários, etc.). No sistema CD, o sistema operado é individualista, não há solidariedade entre os participantes, o chamado pacto de gerações – geração atual contribuindo com a geração futura.

Com a PEC 287, o pacto de gerações não é totalmente extinto, uma vez que somente o que suplantar o limite do regime geral será passível de inserção na previdência complementar. Destarte, cuida-se de uma política neoliberal, ao Estado incumbindo política pública previdenciária do mínimo possível.

Não podemos nos olvidar que várias entidades de previdência complementar foram criadas na década de 70, também sob o argumento de que o Brasil precisava fomentar sua área econômica - incrementar, aumentar a poupança interna. Na época, ficou famosa a frase do então Ministro da Fazenda, Antônio Delfim Netto (17-03-1967 à 15-03-1974): “É preciso primeiro aumentar o 'bolo', para depois reparti-lo”. O bolo a que se referia era a renda nacional.

As entidades foram instituídas com olhos no mercado de capitais, canalizando assim, investimentos para as Bolsas de Valores. Um exemplo é a Fundação Petrobrás de Seguridade Social – Petros, cujo plano começou a ser elaborado em meados da década de 60 e oficialmente iniciou suas atividades, como entidade de previdência complementar de natureza privada em 1º de julho

de 1970. E a maioria desses planos entrou em total colapso (Banrisul, Produban, etc.).

Isto porque o Brasil apresentou, desde então, uma política fiscal e cambial totalmente instável, com variações de moedas (cruzado, cruzado novo, cruzeiro, real), dezenas de ministros da fazenda, confisco de poupança, moratória, vários planos econômicos, altos índices inflacionários, desvalorização monetária, alta de juros, etc. E o ambiente da instabilidade econômica não é propício à investimentos de altos riscos, sem qualquer garantia.

Não podemos nos olvidar ainda que o regime de financiamento de repartição simples com fundo capitalizado, foi uma aposta de vários governos, mas por irresponsabilidade, incompetência e/ou ação deliberada para desvio de recursos, com finalidade diversa, esses fundos capitalizados sofreram baixas, o que fez com que vários regimes próprios, se vissem às voltas com graves problemas de caixa. É por conta disso que estados como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais estão sem ter condições de pagar seu funcionalismo, aí compreendidos aposentados e pensionistas.

Com a PEC 287, a adesão ao sistema de previdência complementar a adesão se torna obrigatória, para todos os servidores que recebem remuneração e subsídios acima do teto. Não há margem de escolha, tendo em vista que a suplementação de aposentadoria somente será possível via previdência complementar.

E não havendo escolha, aos participantes (servidores) devem ser dadas garantias mínimas. E é por isso que defendemos a instituição da previdência complementar sob a forma de entidade fechada de natureza pública, exclusivamente para os participantes do plano. As entidades fechadas administram programas previdenciários de um determinado grupo de indivíduos. Pode ainda ser multipatrocinada, agrupando diversos entes entre si, com redução de custos operacionais.

As Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC são também conhecidas como fundos de pensão. Operam planos de benefícios e podem ser constituídas sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos (art. 8º, par. único da LC nº 108/01 c/c art. 31, § 1º, da LC nº 109/01).

Nas EFPC a rentabilidade e o superávit reverterem integralmente ao plano de previdência. Com isso, o participante acumula um saldo de conta de aposentadoria maior e, conseqüentemente, obtém um benefício maior.

Ou seja, ao invés dos ganhos de capital irem para a iniciativa privada, são revertidos para os participantes do plano, o que possibilita uma aposentadoria maior e prêmios em forma de pecúlio, além de proporcionar tranquilidade aos participantes.

A previdência complementar que se pretende ser adotada através da Emenda Substitutiva Global à PEC 287, não retira a responsabilidade do Estado transferindo-a para a iniciativa privada, o que permitirá aos participantes tranquilidade, vez que a entidade fechada de natureza pública deve observar os princípios da Administração Pública, responsabilizar pessoalmente seus administradores, ser eficazmente fiscalizada e prever benefícios proporcionais diferidos, autopatrocínio, portabilidade e resgate. Tudo em prol dos participantes do plano.

## **CAPÍTULO IX**

### **APOSENTADORIA ESPECIAL**

A retirada da expressão “integridade física” induz, inegavelmente, à conclusão de que se quer deixar de fora da proteção da previdência social as atividades envolvendo contato com inflamáveis ou explosivos, sendo essa a mesma lógica para o trabalho em alturas, com exposição à alta tensão elétrica, de segurança patrimonial etc. Na jurisprudência previdenciária, a “integridade física” ou que “exerçam atividade de risco” aparece relacionada aos infortúnios de ordem física, bem assim ao agente periculosidade.

Nesse ponto, portanto, causa verdadeira inquietação a PEC 287/2016, por confirmar a impressão de que, para o governo, o ganho com a frustração da convicção de dano tem maior peso do que eventual perda de uma vida e/ou danos à saúde, ou seja, não é considerado o valor das vidas salvas ou danos evitados (com a redução do tempo de trabalho), mas tão somente o alto custo do benefício e/ou a praticidade de se conceder uma aposentadoria por invalidez ao trabalhador já incapacitado para o trabalho ou, na sua ausência, a pensão por morte aos seus dependentes. É de se ver, portanto, que não se abandonou toda referência ao dano, o que vai na contramão da prevenção/precaução. O verdadeiro custo deve estar numa atuação preventiva (seja numa dimensão preventiva ou precaucional) por parte da Previdência Social, e não na compensação do dano, o que reafirma a importância de redução do tempo de trabalho.

É quando o direito adquire um valor patrimonial em que se corre o risco de perder de vista o bem da vida em jogo. Após 25 anos de trabalho sob condições perigosas, a concessão da aposentadoria especial tem como finalidade não dar “chance ao azar”. E isso, porque prolongar o tempo de trabalho pode causar danos e, com muito mais razão, agravá-los, bem assim aumentar a probabilidade de o trabalhador sofrer acidentes. Acidentes de trabalho acontecem em tempo real, no espaço de um instante (explosão em uma caldeira, queda de um andaime, eletrocução em sistema de alta voltagem etc.). Com efeito, para o trabalhador que convive com tais riscos, agentes nocivos letais – que podem lhe matar no dia D, na hora H –, permanecer trabalhando até os 65 anos de idade pode significar um lapso de tempo muito mais longo, em razão do medo do perigo que ronda sua mente.

Por força da Lei Previdenciária de Benefícios, 8.213/1991, e normas internacionais, a doença ocupacional sempre foi equiparada ao acidente de trabalho, logo, não se mostra razoável a exclusão dos riscos causados por acidentes.

Conforme o último Anuário Estatístico da Previdência Social, lançado em janeiro de 2015 e referente a 2013, foi registrado, naquele ano, 717.911 acidentes de trabalho no Brasil. As ocorrências resultaram em 2.792 mortes. Ou seja, a cada dia, mais de sete trabalhadores brasileiros perdem a vida executando sua atividade profissional.<sup>35</sup> Tais números revelam uma distância muito grande entre a realidade e os preceitos normativos.

Mesmo sob o viés de uma interpretação utilitarista, ao Estado é muito mais valioso propiciar a proteção dos trabalhadores/segurados do que negligenciá-la, pois poderá gerar tantos ou mais custos com doenças e acidentes laborais. Ao mapear o perfil do trabalho decente no Brasil, a Organização Internacional do Trabalho – OIT trouxe dados dignos de alerta e preocupação, inclusive quanto aos custos que os acidentes de trabalho geram à economia do país. O custo no Brasil com acidentes do trabalho atingiu o expressivo montante de R\$ 56,8 bilhões, sendo que R\$ 14,2 bilhões representam a despesa da Previdência Social com pagamento de benefícios acidentários e aposentadorias especiais.<sup>36</sup> O restante, cerca de R\$ 42,6 bilhões, é o somatório de despesas com reabilitação física (assistência e tratamentos médicos), reabilitação profissional e o custo indireto das consequências, entre outros<sup>37</sup>.

É bem verdade que os números disponibilizados pelo Ministério da Previdência Social não dão conta dos acidentes ocorridos, exatamente, após 15, 20 ou 25 anos de trabalho em serviços considerados perigosos, tampouco traduzem as doenças evitadas e/ou não agravadas com a redução do tempo de trabalho. Isso, contudo, não retira a necessidade de um tratamento diferenciado aos trabalhadores sujeitos a riscos, como também a certeza de que o segurado que escapou incólume da atividade não estará mais concorrendo a acidentes ou danos à saúde que tenham como causa o trabalho em atividade perigosa ou insalubre. Ainda, com a exigência de uma idade mínima, o risco de acidentes e

---

<sup>35</sup> BRASIL. Ministério da Previdência Social. Instituto Nacional do Seguro Social. Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. **Anuário estatístico da previdência social AEPS 2013**. Brasília, DF: MPS/DATAPREV, v. 22, p. 575, 2013. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/AEPS-2013-v.-26.02.pdf>>. Acesso: 06 jan. 2017.

<sup>36</sup> As empresas são obrigadas, por lei, a contribuir para o financiamento do benefício da aposentadoria especial, a partir do acréscimo de 6%, 9% ou 12% incidente sobre a remuneração dos trabalhadores.

<sup>37</sup> ACIDENTES consomem R\$ 7,8 bilhões ao ano. **Previdência Social**, Brasília, DF, a. 2, n. 2, p. 17, jan./abr. 2012. Disponível em: <[http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3\\_120425-115428-524.pdf](http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_120425-115428-524.pdf)>. Acesso em: 06 jan. 2017.

doenças ocupacionais aumentarão, por obrigar muitos trabalhadores a permanecerem num trabalho insalubre, penoso ou perigoso até o implemento da idade mínima. Enfim, a garantia fundamental do art. 7º, inciso XXII, de redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança, assegurará ainda menos prevenção com a alteração das regras da aposentadoria especial, restando apenas a “remuneração compensatória” ao trabalhador.

A partir disso, afirma-se a necessidade de a aposentadoria especial continuar a ser tratada como uma técnica de proteção específica da previdência social, uma estratégia de proteção dos trabalhadores, por contribuir para se evitar a efetiva incapacidade do trabalhador pela redução do tempo de serviço. Não se mostra razoável, portanto, qualquer mudança - para o mal - na redação do art. 201, § 4º, da CF/88. Só podemos respeitar verdadeiramente a vida humana se considerarmos, ao máximo, o benefício da aposentadoria especial como uma forma de reduzir as chances de dano, mesmo sabendo que essa ideia não comporta um ambiente de trabalho insalubre, penoso ou perigoso.

Fica fácil perceber a violação aos princípios da vedação do retrocesso, da igualdade, da proteção social, da vida, da saúde, da prevenção/precaução, da proporcionalidade (no sentido de insuficiência na proteção de um direito fundamental-social), da dignidade da pessoa humana, para citar apenas estes, contemplados, expressamente e/ou implicitamente, na Constituição Federal (entendida, à toda evidência, no seu todo principiológico), bem assim nas normas internacionais.

O trabalhador é um ser humano que deve, em qualquer relação, ter sua integridade preservada e protegida, logo, prevenir não é só ver as normas de saúde e segurança cumpridas, mas, sim, ver o ser humano considerado pelo seu trabalho e relevância para a sociedade, como é o caso dos profissionais da área da saúde, que não deixaram de atender o paciente portador de doenças contagiosas; do peão de vala, que realiza a limpeza de encanamentos e tubulações; etc. Uma vez atingindo um determinado nível de proteção do trabalhador/segurado, como no caso pela aposentadoria especial, esse nível de

proteção não pode ser diminuído, sob pena de retrocesso.<sup>38</sup> Toda e qualquer redução na ordem de prevenção – contra acidentes e doenças laborais – contida nos preceitos normativos vigentes configura um retrocesso.

De fato, a mudança proposta se assemelha a uma vitória de Pirro, um remédio pior que a doença: viver na confusão de um sistema em que, paradoxalmente, como já não se respeita o princípio da prevenção (lato sensu) no meio ambiente do trabalho, no sentido dele influenciar uma movimentação pautada na antecipação de riscos, a solução agora é acabar com a aposentadoria especial, obrigando o segurado a permanecer trabalhando em atividades insalubres, penosas e perigosas, o que, ao mesmo tempo, significa manter em risco sua saúde e integridade física/mental. Nesta perspectiva, a aposentadoria especial perde sua função – de evitar a efetiva incapacidade do trabalhador – para adquirir um valor em si mesmo como compensação do desgaste e nada mais, ou seja, a ideia de risco fica então aceitável uma vez mais.

Como se viu, a tematização do problema do risco ainda se restringe à determinação de perdas.

## O PORQUÊ DA EXCLUSÃO DO VOCÁBULO “EFETIVAMENTE”

Texto original da Emenda:

*§ 1º Art. 201. É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em lei complementar, os casos de segurados:*

---

<sup>38</sup> Por meio do prisma ambiental, pode-se afirmar: “*uma norma deveria ser considerada regressiva sempre que o grau de efetividade de um direito veiculado pela norma resulta inferior àquele que já havia sido alcançado anteriormente, de modo que somente seria possível afirmar-se uma situação de reversão proibida ou de retrocesso proibido mediante uma análise empírica e comparativa entre as realidades normativas*”. AYALA, Patryck de Araújo. **Deveres de proteção e o direito fundamental a ser protegido em face dos riscos de alimentos transgênicos**. 2009. f. 264. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC.

*I - com deficiência; e*

*II - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.*

...

*Art. 13 da PEC, apartada do texto constitucional:*

Suprimiu-se o vocábulo "efetivamente", no inciso II do §1º do artigo 201 e do artigo 13 da PEC 287/16.

Em que pese tratar-se apenas de uma palavra, sua supressão é fundamental para preservar a própria essência da aposentadoria especial, conforme a conhecemos hoje, e seu escopo protetivo ao risco de determinadas atividades. Explica-se:

A legislação evolui de forma a garantir o descanso precoce em relação a segurados que exercem atividades nocivas, como forma de preservação da saúde dos trabalhadores. A ideia era permitir a inativação antecipadamente, prevenindo ou minorando danos. Com base nisto, criou-se toda uma sistemática para a aposentadoria especial, inclusive com incremento em custeio. Não é preciso lembrar que as empresas vertem contribuição específica para custear a aposentadoria especial; benefício, portanto, que possui aditivo específico em seu financiamento.

A aposentadoria especial é, assim, espécie de aposentadoria diferenciada. A proteção à impossibilidade, incapacidade ou dificuldade laboral futura, fundamentos desse sistema de proteção social que chamamos de Previdência, encontra na aposentadoria especial um diferencial relativo ao ambiente hostil (tanto perigosos, como prejudiciais à saúde).



Esse ambiente, seja perigoso, insalubre ou penoso, é que vai submeter o ser humano a diferentes tipos de exposição maléfica, as quais demandam um tratamento previdenciário diferenciado. Não se trata de privilégio, mas apenas do reconhecimento de uma realidade incomum, tão incomum que a aposentadoria especial responde por porcentagem ínfima em relação ao geral de benefícios concedidos.

Diante desse quadro, a legislação elegeu que o meio nocivo seria suficiente para gerar a compensação que traz esse tipo de aposentadoria. E considerou, também, uma realidade prática: não é viável medir no ser humano, efeitos concretos à saúde diante da exposição aos agentes maléficos. Por isso, a utilização do termo "efetivamente", que teria como consequência impor ao segurado a prova do efeito dos agentes nocivos em seu corpo, não pode ser aceita.

Não há como, por exemplo, um cidadão fazer a prova do que ocorre em seu corpo diante da exposição diária a agentes químicos, a agentes biológicos, a temperaturas diferenciadas, etc. A ciência, com dificuldade, consegue determinar, por exemplo, que um agente é nocivo à saúde do homem. Contudo, o efeito do agente no indivíduo, concretamente, pode variar em tempo, intensidade e até em qual doença será desenvolvida.

Em outras palavras, a comprovação pelo indivíduo dos males que o agente causou irá praticamente acabar com a aposentadoria especial, pois fica impossível, na maioria dos casos, fazer tal comprovação. A sabedoria do texto anterior residia exatamente em considerar essa dificuldade e avaliar o ambiente em si, permitindo a existência do benefício de forma equitativa, o que não ocorrerá com a manutenção da expressão efetivamente.

Citando um exemplo concreto (poder-se-ia dar centenas de exemplos): um segurado exposto ao agente químico benzeno. Comprovadamente, este agente químico aumenta a incidência de câncer entre os trabalhadores expostos continuamente, além de outras complicações de saúde (algumas ainda em estudo, como é o caso da fertilidade, por exemplo).

Pergunta-se: apenas o cidadão que desenvolver a citada doença no momento de sua aposentadoria terá direito ao benefício? Como medir os efeitos tóxicos que estão ocorrendo em seu corpo com o passar dos anos, caso ainda não tenha desenvolvido sintoma agudo? E, mesmo se desenvolver doença, como comprovar que há efetiva relação entre agente nocivo a doença desenvolvida especificamente?

Vê-se que não faz o menor sentido a inclusão do termo "efetivamente" no texto constitucional. Além de desvirtuar o benefício da aposentadoria especial, deslocando-o de proteção ao risco para próximo da aposentadoria por invalidez, já que a proteção será em relação ao dano, está praticamente inviabilizando sua concessão. Na prática, a extrema maioria dos segurados não conseguirá o benefício. Pessoas que sofreram exposições a agentes nocivos ficarão sem o benefício a que, em princípio, teriam direito, por não terem desenvolvido alguma doença no tempo previsto. Outras, de outro lado, desenvolverão doenças por ter que se submeter por mais tempo a condições insalubres, mesmo assim com o risco de não terem o reconhecimento da relação entre atividade desenvolvida e o dano à saúde.

O texto anterior da Constituição Federal apenas trazia a previsão "atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física". Não há motivo para alterá-lo. Se a atividade se dá em condições que prejudicam a saúde, são essas condições que devem ser avaliadas, e não o organismo humano a estas submetido. Não há outra possibilidade, pois as condições podem ser objetivamente descritas, tornando o benefício de aposentadoria especial viável e possível, o que não ocorrerá se dependermos da análise em cada indivíduo.

Por todo o exposto, a emenda supressiva, que propõe a retirada do termo "efetivamente" no texto destacado, é medida de extrema relevância e justiça.

## CONVERSÃO DE TEMPO

Quanto ao texto trazido no artigo 13 das regras apartadas, que envolve a conversão do tempo especial em comum (muito utilizada por trabalhadores que não permanecem no labor especial por todo o tempo necessário para aquela espécie de aposentadoria):

*Art. 13. É assegurada, na forma da lei, a conversão de tempo ao segurado do regime geral de previdência social que comprovar tempo de contribuição na condição de pessoa com deficiência ou decorrente do exercício de atividade sujeita a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, cumprido até a data de promulgação desta Emenda.*

## O CONCEITO DE CONVERSÃO

Weintraub e Berbel esclarecem que:

*O instituto da conversão de tempo de serviço veio ao mundo jurídico para facilitar a percepção de benefício previdenciário – aposentadoria especial ou por tempo de contribuição – àqueles indivíduos que venham a militar em diversas atividades – nocividade elevada, moderada, mínima ou inexistente – sem que cumpra, de forma isolada, os requisitos necessários à satisfação da hipótese de incidência da norma jurídica<sup>39</sup>.*

Para Martinez, conversão de tempo representa atualmente a transformação do tempo especial para comum (aumentando o tempo de serviço), do tempo comum para o especial (diminuindo o tempo de serviço)<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos; BERBEL, Fábio Lopes. **Manual de Aposentadoria Especial**, Editora Quartier Latin, p. 178.

<sup>40</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Aposentadoria Especial. 920 Perguntas e Respostas**. 5. Ed. Editora LTR: São Paulo, p. 52

A conversão de tempo não é nada mais do que um critério de equivalência. Períodos de tempo com diferentes graus de nocividade (15, 20 ou 25 anos) não podem se misturar, somar, sem antes tornarem-se iguais.

Assim, por exemplo, um segurado que trabalhou por 12 anos numa atividade que lhe daria direito à aposentadoria especial com 15 anos (mineiro) e trabalhou os outros 10 anos numa atividade que lhe daria direito à aposentadoria aos 25 anos (por exemplo, o enfermeiro). Esses períodos não podem ser simplesmente somados, pois, quando mineiro, o segurado se expôs a uma nocividade muito diferente daquela em que exerceu a função de enfermeiro. Possuem referenciais diferentes na contagem de tempo: um período é de 15 anos e o outro de 25 anos. Como as duas atividades são especiais, mas com diferente grau de nocividade, é necessário convertê-los para tornar os períodos iguais.

Martinez traz uma importante observação: o pressuposto lógico da conversão é a existência de dois ou mais tempos de serviço especiais (de 15, 20 ou 25 anos) – hipótese pouco comum –, ou tempos de serviço especiais e comuns. Não é possível conversão para quem tem apenas tempo especial (só determinante de aposentadoria aos 15, 20 ou 25 anos)<sup>41</sup>.

A conversão nada mais faz do que atender à isonomia, onde as adversidades do ambiente laboral pernicioso possam, através dela, fazer justiça, reconhecendo que a exposição a diferentes graus de nocividade deve ter tratamento diferenciado. Não é possível excluir esse direito já consolidado e que representa o princípio constitucional da isonomia.

No texto apresentado na PEC 287/16, ao supostamente assegurar o direito à conversão do tempo somente aos que “efetivamente” tiverem prejuízo à saúde, ele está, na verdade, proibindo a conversão de quem não possui prova do efetivo dano à saúde. Isto não poderia ocorrer, pois se está impondo exigência nova para a conversão de tempo pretérito. Ou seja, não há, no ponto,

---

<sup>41</sup> MARTINES, Wladimir Novaes. **Aposentadoria Especial**. 3. Ed. Editora LTR: São Paulo, p. 100.

respeito ao direito adquirido. E, da mesma forma, também não se pode admitir que seja retirado esse direito aos futuros casos de aposentadoria dos segurados expostos a agentes agressivos e que não tenham implementado todos os requisitos para o benefício especial. Deve ser levada em consideração, principalmente, a rotatividade do emprego e, um período trabalhado com agentes nocivos deve ter tratamento diferenciado em relação aos que não estão expostos a nenhum agente.

A exigência do efetivo prejuízo à saúde, se aprovada como está é totalmente dezarrazoada; a retroação disfarçada, que está a se pretender no texto original da PEC 287/2016, viola o direito adquirido de quem já conta com a conversão de seu tempo de labor e o princípio do *tempus regit actum*, já que o segurado incorporou o tempo laborado em condições especiais ao seu patrimônio jurídico previdenciário.

Se o nível de proteção não pode ser diminuído para o futuro, sob pena de retrocesso em termos de proteção do segurado/trabalhador, o que dirá retroagir para atingir um direito adquirido, uma garantia constitucional do segurado, e não da seguradora. O direito adquirido à conversão do tempo de serviço em comum surge após o efetivo exercício de atividade especial, nela compreendida o risco à integridade física, porquanto prevista no art. 201, §1º, da CF/88.

O direito adquirido é uma garantia constitucional prevista no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal (“A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada), protegido pelas limitações materiais do artigo 60, § 4º, VI, da CF, e definido na Lei de Introdução ao Código Civil, art. 6º, § 2º, como: “Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém que por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.”

Por outro lado, o princípio *tempus regit actum* possui destacada importância em matéria previdenciária, sobretudo na doutrina do Supremo Tribunal Federal: “pela lei vigente à época de sua prestação, qualifica-se o tempo

de serviço do funcionário público, sem a aplicação retroativa de norma ulterior que nesse sentido não haja disposto”. Assim, independentemente da alteração legislativa quanto à caracterização ou aos meios de comprovação da atividade especial, o que deve ser observado é a legislação vigente ao tempo da prestação do serviço.

Assim, há que sempre se observar as regras vigentes à época do exercício do labor, independentemente de lei nova exigir (ou não) o efetivo prejuízo à saúde ou excluir a possibilidade de enquadramento (como especial) pela via da periculosidade, em homenagem aos princípios da isonomia, da legalidade, mas, sobretudo, do tempus regit actum e do direito adquirido.

Não é implicância nossa. É apenas compromisso com a Constituição (com a integridade do direito). Desta feita, para não se atentar, no mínimo, contra a boa lógica, imperioso se faz a retificação da redação do artigo 13, garantindo ao segurado a caracterização do tempo de serviço especial nos termos da legislação vigente à época do serviço, que, de uma forma geral, reafirmou o referencial constitucional (“atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física”).

## **IDADE MÍNIMA NA APOSENTADORIA ESPECIAL**

### **ANÁLISE PRELIMINAR SOBRE A IDADE NA APOSENTADORIA ESPECIAL**

A aposentadoria especial foi instituída pela Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS sob n. 3.807/60. Naquela época, o único artigo da lei sobre o benefício previa que:

*Art. 31. A aposentadoria especial será concedida ao segurado que, contando no mínimo com 50 anos de idade e 15 de anos de contribuição, tenha trabalhado durante 15, 20 ou 25 anos pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviços que, para esse efeito, forem considerados penosos, insalubres ou perigosos, por Decreto do Poder Executivo.*

A redação original do referido artigo previa uma idade mínima de 50 anos para que os segurados pudessem solicitar o benefício. No entanto, a Lei 5440-A suprimiu a exigência de idade mínima na aposentadoria especial. Na exposição de motivos do Projeto de Lei 738/68 foram apresentadas duas Emendas sobre a questão da exigência de idade mínima na Aposentadoria Especial: Emenda 01: Suprimir a idade mínima de 50 anos; Emenda 02: Baixar a idade para 40 anos. As justificativas das referidas emendas:

*Justificação da Emenda n. 01*

*A recente Lei 4.130, de 28 de fevereiro de 1962, que suprimiu o fator idade para a concessão, pelo INPS, da aposentadoria por tempo de serviço. Esqueceram-se os legisladores, entretanto, de estender a supressão ao mesmo requisito em relação à aposentadoria especial de que trata o artigo 31 da Lei Orgânica da Previdência Social, pois a aposentadoria especial é considerada uma aposentadoria por tempo de serviço com prazos reduzidos em razão das condições penosas, de insalubridade ou de periculosidade, sob as quais os trabalhadores exercem suas atividades. Daí deve-se com maior razão, suprimir o fator idade como um dos requisitos para a concessão da aposentadoria chamada especial.*

*Sala das sessões, 31/01/1968. Deputado Floriceno Paixão*

*Justificação da Emenda n. 02*

*A Lei 4.130, de 28 de fevereiro de 1962, suprimiu por inteiro a exigência da idade (55) anos para a concessão da aposentadoria por tempo de serviço (3 ou 35 anos de serviço) na previdência social,*

*Mas o legislador se esqueceu de fazer o mesmo relativamente à aposentadoria chamada “especial”, que é concedida ao “segurado que tenha trabalhado durante 15, 20 ou 25 anos, pelo menos, conforme a atividade profissional, em serviços que, para esse efeito,*

*forem considerados penosos, insalubres e perigosos, por decreto do Poder Executivo. Como esse limite mínimo (50 anos de idade) é muito elevado, pretendemos sua alteração para 40 anos, por entender que a exigência, tal como está na lei, é altamente danosa ao trabalhador. Na verdade, se este começa a trabalhar com 18 anos, exercendo uma atividade considerada altamente perigosa ou insalubre, por exemplo, já teria direito a requerer sua aposentadoria com 33 anos, mas não pode fazê-lo precisamente porque terá que aguardar que complete 50 anos de idade, isto é, terá que trabalhar mis 17 anos para fazer jus ao benefício da previdência social...*

*Sala das sessões, 29/1/68 – Deputado Floriceno Paixão*

Verifica-se que exigir idade mínima na aposentadoria especial sempre foi uma preocupação do legislador, desde que o benefício foi instituído. No entanto, nunca foi realizado um estudo técnico sobre os prejuízos efetivamente causados aos trabalhadores que exercem suas atividades expostos a agentes agressivos prejudiciais à saúde ou à integridade física.

A aposentadoria especial está prevista atualmente na Constituição Federal, que em seu artigo 201, parágrafo 1º. veda a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadorias aos segurados sujeitos a condições agressivas prejudiciais à saúde ou à integridade física.

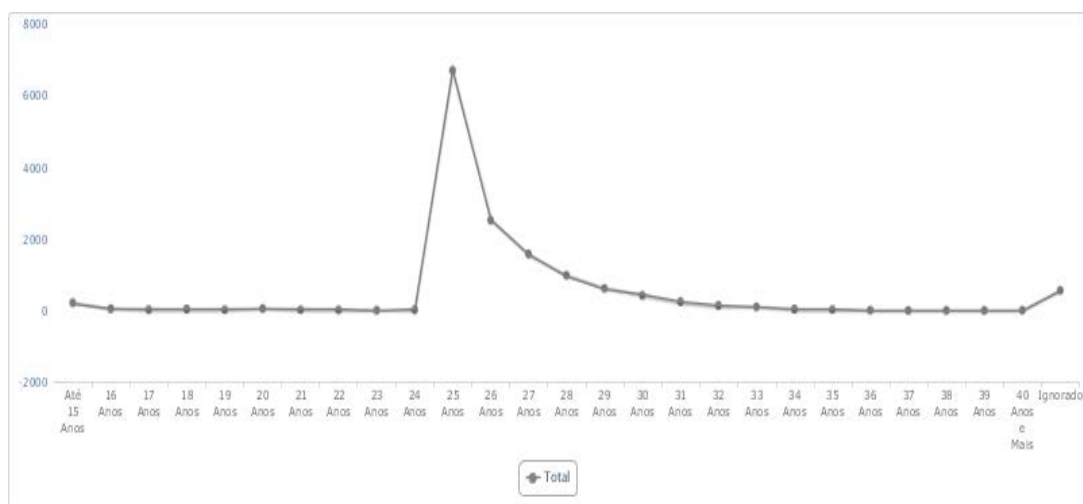
A aposentadoria especial é dividida em três modalidades: Aposentadoria Especial aos 15 anos (exclusiva dos mineiros permanentemente no subsolo); Aposentadoria Especial aos 20 anos (destinada aos mineiros que trabalham nas rampas de superfície afastados das frentes de trabalho; e aos que expostos a asbestos ou amianto<sup>42</sup>); Aposentadoria Especial aos 25 anos (destinadas aos demais agentes nocivos). Podemos dizer que o risco da aposentadoria aos 15 anos é grave; aos 20 anos é moderado e aos 25 anos é leve.

---

<sup>42</sup> Amianto é um agente químico comprovadamente cancerígeno em humanos e banido seu uso em diversos países. No Brasil a Lei 9.055/95 disciplina sua utilização, mas a exposição ainda preocupa.



Em pesquisa às estatísticas da Previdência Social, verificamos que dentre as três modalidades de aposentadorias, a que mais é concedida atualmente é a de 25 anos, conforme comprova o gráfico abaixo<sup>43</sup>.



No ano de 2014 a aposentadoria especial aos 25 (ou mais) foi concedida a 6.703 segurados, enquanto que a aposentadoria aos 20 anos foi concedida a 222 segurados e aos 15 anos a concessão ocorreu a 59 segurados<sup>44</sup>. Isso significa que são bem mais escassas as concessões de aposentadorias aos 15 ou aos 20 anos, certamente pelo fato de serem atividades bem mais específicas (asbestos e mineiros).

Os estudos estatísticos da Previdência Social apontaram também a idade média das aposentadorias especiais no momento em que são concedidas, chegando ao número médio de idade de 48,63 anos<sup>45</sup>.

Pesquisamos ainda a quantidade de vínculos empregatícios declarados em GFIP, segundo a exposição a agentes nocivos, no qual se percebe que a maior quantidade de trabalhadores expostos a agentes agressivos é aos 25 anos, sendo pouco mais de 5% o número de segurados

<sup>43</sup> Tabela elaborada por Adriane Bramante de C. Ladenthin, com base nas informações do AEPS 2014 do site da Previdência Social, disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/scripts10/dardoweb.cgi>. Acesso em 17/07/2016.

<sup>44</sup> Informações do AEPS 2014 do site da Previdência Social, disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/scripts10/dardoweb.cgi>. Acesso em 17/07/2016.

<sup>45</sup> Dados extraídos do Boletim Estatístico da Previdência Social, Volume n. 21, n. 01, de janeiro/2016, pág. 57.

expostos a agentes agressivos aos 15 e aos 20 anos em ambos os sexos. Claro que nessa conta não constam os segurados expostos a agentes nocivos e que a empresa não informa em GFIP.

Cabe observar que a aposentadoria especial é a única aposentadoria (dentre as demais aposentadorias do RGPS) que possui contribuição específica, cuja finalidade é o financiamento do benefício, em razão do ambiente laboral desfavorável. Há contribuição adicional, além das contribuições normais (patronal e segurado), previstas no artigo 57, parágrafo 6º. da Lei 8.213/91.

Pelos estudos acima, verificamos que:

- a. A aposentadoria aos 25 anos é o benefício concedido em número significativamente maior em relação às demais modalidades de aposentadorias especiais (94% maior, conforme BEPS 2016);
- b. A idade média das aposentadorias especiais concedidas foi de 48 anos;
- c. Há contribuição específica para custear a aposentadoria especial, criada pela Lei 9.732/98.

A função da Previdência Social não é apenas fornecer possibilidade de prevenção contra danos na economia do trabalhador, mas também oferecer possibilidade de prevenção/precaução contra danos à saúde e/ou integridade física/mental do trabalhador humano, o que confirma o seu papel na gestão do risco. É por isso que a legislação previdenciária brasileira nunca exigiu prova do desgaste físico ou qualquer dano resultante da exposição a agentes nocivos, ou seja, o segurado que postula sua aposentadoria especial não é submetido a nenhuma perícia médica.

O que se exige é a prova de sua exposição a agentes nocivos, com risco de prejudicar a sua saúde e/ou integridade física. Assim, a convicção de

dano futuro precisa restar frustrada faticamente, importando apenas as diversas variáveis, pois, do contrário, a aposentadoria especial daria lugar a outros benefícios como, por exemplo, por incapacidade para o trabalho ou pensão por morte.

A aposentadoria especial não pode ficar restrita aos casos onde o dano é dado como certo e/ou se contentar com a gestão de riscos concretos, ou seja, quando cognoscíveis e passíveis de uma avaliação quantitativa. Muito são os riscos que, em razão da dificuldade de comprovação da existência de um vínculo (nexo causal) inequívoco entre o agente e os prejuízos à saúde humana, convertem-se em um mal silencioso, que somente será considerado quando o efetivo dano já tiver ocorrido.

Os benefícios previdenciários são concedidos com fundamento na presunção de incapacidade laborativa. Sobre tal presunção, Feijó Coimbra<sup>46</sup> leciona:

*A aposentadoria é a prestação previdenciária concedida pela ocorrência do risco social invalidez. Esta tanto poderá ser a que se apura efetiva, em uma perícia médica, como aquela que a lei presume, ante circunstâncias que o legislador teve como geradora de incapacidade laborativa. Assim, a concedida por velhice, considerada como fator incapacitante por si mesma; a que se dá ao trabalhador após certo tempo de serviço, ao qual se atribui o mesmo caráter de gerador de desgaste físico e, no caso, a especial, destinada ao trabalhador empregado em atividades que, pelo reconhecido teor de periculosidade, de penosidade ou de insalubridade, persuadiram o legislador a tê-las como fator incapacitante após certo lapso de tempo mais curto [...]. O que justifica presumir-se incapaz o trabalhador, atestadora dessa incapacidade, ou sem implemento da idade*

---

<sup>46</sup> COIMBRA, Feijó. *Direito previdenciário brasileiro*. 7. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 1997. p. 155-156.

*bastante, é o exercício da atividade reconhecida em lei como fator do desgaste físico atuante de forma prenunciada.*<sup>47</sup>

A aposentadoria especial é a prestação previdenciária que se dá ao trabalhador depois de um certo tempo de serviço insalubre, penoso ou perigoso, em razão da presunção de desgaste físico e psicológico, e não por velhice ou incapacidade, logo, tal benefício nada tem a ver com idade mínima ou efetivo prejuízo à saúde.

O fundamento constitucional a justificar a concessão de uma aposentadoria especial é o princípio da igualdade<sup>48</sup>, determinando o art. 201, §1º, da CF/88 um tratamento diferenciado para aqueles que não tiveram outra alternativa ocupacional que não implicasse a exposição de sua saúde e/ou integridade física aos riscos oriundos do trabalho, este benefício previdenciário se apresenta como uma espécie de ação afirmativa<sup>49</sup>, considerando que, no Brasil, o primado da “sadia qualidade de vida” (CF/88, art. 225), com relação às condições de trabalho, nem sempre é observado.

Cumpra observar, portanto, que a redução do tempo de trabalho surge como uma alternativa diante da impossibilidade de eliminação ou redução do(s) agente(s) agressivo(s) a limites de tolerância seguros, seja porque a ciência não encontrou um meio para tanto, seja por comodidade, como no Brasil, que optou em compensar o desgaste do trabalhador com adicionais de insalubridade ou periculosidade (CF/88, art. 7º, XXIII), também conhecidos como

---

<sup>47</sup> Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 664335/SC, suscitou a diferença entre os benefícios, ressaltando a presunção de invalidez no caso aposentadoria por idade: “À exceção da aposentadoria por tempo de contribuição, que possuía uma *ratio* logicamente diversa, é certo que todos os benefícios previdenciários apresentam um rico social correlato. O que não se pode afirmar é que todos decorrem de um dano efetivo. Peguemos, *verbi gratia*, a aposentadoria por idade. Pode-se falar em dano efetivo? Evidente que não, o dano que consta da norma é, evidentemente, presumido”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo em recurso extraordinário nº 664.335*. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social. Recorrido: Antônio Fagundes. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 04 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7734901>>. Acesso em: 24 maio 2015.

<sup>48</sup> SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011. p. 490-491. No Direito do Trabalho, por outro lado, o princípio da igualdade visa corrigir as desigualdades entre as partes (trabalhadores e detentores do poder econômico), isto é, a preocupação central é proteger o trabalhador, proporcionando uma igualdade substancial e verdadeira entre as partes. RODRIGUEZ, Américo Plá. **Princípios de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 1996. p. 28.

<sup>49</sup> Segundo Marcelo Neves, “*dada a sedimentação e cristalização de discriminações sociais negativas que impedem ou dificultam o acesso a direitos fundamentais, impõe-se a discriminação jurídica positiva para que se afirme o princípio da igualdade*”. NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. p. 69.

adicionais de “suicídio”. Ou seja, na contramão daquilo que vem sendo banido em muitos países<sup>50</sup>, a solução adotada pelo Brasil foi justamente compensar a exposição do trabalhador a agentes morbígenos com adicionais de insalubridade e de periculosidade (remuneração extra)<sup>51</sup>, o que parece ter colocado a redução máxima, ou seja, a eliminação do agente prejudicial, como segunda opção.

Assim, diante dessas observações, não seria razoável exigir uma idade mínima na aposentadoria especial, pois da maneira como foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional n. 287/16, está desvirtuando o objetivo pelo qual o benefício foi criado, ou seja, proteção/prevenção do trabalhador exposto a agentes agressivos prejudiciais à saúde. Está em jogo sua saúde e seu direito à vida!

### **SOBRE O CÁLCULO DA MÉDIA**

O indivíduo que trabalhou sujeito a condições especiais é – e sempre foi - compensado de duas formas (simultâneas), com a redução do tempo de serviço, para fins de concessão da aposentadoria, e um salário-de-benefício integral, para fins de cálculo do valor do benefício. A PEC 287/2017 coloca a aposentadoria especial no mesmo nível das demais aposentadorias, ou seja, o valor da aposentadoria corresponderá:

*“a 51% (cinquenta e um por cento) da média dos salários de contribuição e das remunerações utilizadas como base para as contribuições do segurado aos regimes de previdência de que tratam os art. 40, art. 42 e art. 142, acrescidos de 1 (um) ponto percentual para cada ano de contribuição considerado na concessão da*

---

<sup>50</sup> No Canadá, a Lei sobre higiene e segurança do trabalho, de 1979, foi taxativa a respeito: “A presença de lei tem por objetivo eliminar na raiz os problemas que ameaçam a saúde, a segurança e a integridade física dos trabalhadores”. Na Holanda foi estabelecido que os perigos para a segurança ou a saúde dos trabalhadores deverão, na medida do possível, com caráter prioritário, prevenir-se na origem ou limitar-se o quanto seja possível. Neste mesmo sentido, a Diretiva 89/391 da CEE, a legislação da Suíça e o Código do Trabalho do Paraguai. OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Proteção jurídica à saúde do trabalhador**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: LTr, 2001. p. 110-111.

<sup>51</sup> Solução amparada pela própria Constituição Federal, que no seu art. 7º, inc. XXIII garantiu o direito à percepção de “adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei”. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 06 jan. 2017.

*aposentadoria, até o limite de 100% (cem por cento), respeitado o limite máximo do salário de contribuição do regime geral de previdência social, nos termos da lei.”*

Com a aplicação dessa sistemática de cálculo, a PEC simplesmente neutralizou a benesse pecuniária na medida em que a redução do tempo de serviço não garante, por si só, um benefício melhor, que faz com que valha a pena se aposentar. E isso porque a diminuição do vetor tempo de contribuição/serviço implica diminuição do coeficiente.

No Direito, há um efetivo controle a partir da tradição (da autoridade desta), da obrigação da integridade, da coerência, da igualdade, da isonomia, enfim, da incorporação dos princípios constitucionais. Se antes a aposentadoria especial representava uma benesse constitucional, a redação proposta por meio da PEC 287/2016 operará um evidente retrocesso na proteção dos trabalhadores, reduzindo até 29% o valor da aposentadoria (51% + 20% - tempo mínimo sob condições prejudiciais). Para atingir os 100%, o segurado terá de trabalhar 49 anos sob condições prejudiciais à saúde e/ou à integridade física.

Viver nos tempos atuais significa correr riscos diários. Porém, os riscos a que estão submetidos os profissionais da saúde tomam formas diferentes daqueles trabalhadores da construção civil, que, por vezes, são diversos dos riscos a que estão submetidos altos empregados (diretores) que exercem sua função em um escritório, e assim por diante. Acontece que a PEC não presta atenção na diversidade e multiplicidade dos riscos, não apenas subjugando todos a uma mesma categoria, mas negligenciando os acontecimentos individuais e coletivos que merecem um tratamento diferenciado (excepcional), por envolver situações tão díspares (distintas), que suas vítimas acabam sofrendo, desproporcionalmente, os seus efeitos, sobretudo no ambiente de trabalho.

A solidariedade – como um desdobramento do princípio da dignidade da pessoa humana –, por implicar responsabilidade coletiva, pode ser a chave do financiamento do sistema, para assegurar a proteção dos trabalhadores

expostos a agentes nocivos à saúde e/ou à integridade física. Vale lembrar que a empresa é obrigada a contribuir para o financiamento do benefício da aposentadoria especial, a partir do acréscimo de 6%, 9% ou 12% incidente sobre a remuneração dos trabalhadores.

A aposentadoria especial é uma modalidade extraordinária de aposentadoria. Ela tem por objetivo a preservação da saúde daqueles que exercem atividades de risco.

Para alguns setores, seja na iniciativa privada ou no serviço público, o contato com agentes de risco por longos anos acarretará em doenças, muitas vezes irreversíveis e somáticas. Desta forma, para se garantir o direito constitucional do recebimento de aposentadoria, há que se garantir, primeiramente, a possibilidade de se usufruir desse direito quando alcançados os requisitos.

Exigir que o trabalhador tenha contato com agentes nocivos até os cinquenta e cinco anos de idade, significa que ele, ao iniciar suas atividades por volta dos vinte anos, ficará em situação de risco por no mínimo trinta e cinco anos.

Em algumas atividades, expor-se durante um período tão prolongado, acarretará incondicionalmente doenças que retirará do trabalhador uma sobrevida suficiente para usufruir de sua aposentadoria, criando uma expectativa de vida bem abaixo da média nacional.

A igualdade na concessão de benefícios deve passar pela sensibilidade de que há necessidade de se criar desigualdades para criar equilíbrio.

Nas aposentadorias especiais para atividades de risco ou exercidas em condições que prejudiquem a saúde, o que se deve levar em conta é o tempo de atividade nestas condições, sem que para isso se exija idade mínima muito avançada.

Em que pese o percentual da média a ser apurada para a concessão de aposentadorias nesta modalidade, há a necessidade de se indicar um percentual diferenciado nas aposentadorias especiais.

Se considerar apenas 51% (cinquenta e um por cento), mais 1% (um por cento) por ano laborado, será uma regra previdenciária inócua, pois não protegerá o risco e exporá o trabalhador às intempéries laborais, desestimulando-o a inativar-se com o tempo mínimo, já que, mesmo em situação de risco, vai preferir continuar em atividade para não ter seus proventos drasticamente reduzidos.

Portanto, aos trabalhadores que se submetem as atividades de risco, a inativação mais precoce e a garantia de uma renda adequada fazem-se necessárias para se assegurar a proteção do risco e o bem-estar social, garantias preambulares do Estado Brasileiro.

### **REGRA DE TRANSIÇÃO NA APOSENTADORIA ESPECIAL**

Em que pese tratar-se de benefício com fonte adicional própria de custeio, bem como ter como destinatários um número percentual pequeno de segurados, em comparação aos demais tipos de aposentadoria, o benefício da aposentadoria especial acabou sendo prejudicado no texto original. Veja-se que a aposentadoria comum, a rural e a do professor tiveram uma previsão de regra de transição.

Contudo, o mesmo não ocorreu com a aposentadoria especial. Simplesmente não foi possibilitada regra de transição para auferir este tipo de benefício. O segurado que labora sob condições especiais, independentemente do tempo que já esteja trabalhando, estaria sem proteção transitória alguma pela proposta de Emenda Constitucional 287/2016.



Diante disso, o presente texto aditivo, portanto, vem atender a expectativa de direito do trabalhador em atividade especial que está próximo da conquista da aposentadoria, mas havia sido esquecido no texto original.

Aquele que cumpriu mais da metade do tempo previsto para tornar-se elegível ao benefício estaria contemplado na regra de transição proposta na presente emenda. Para este tipo de benefício, como se sabe, a aposentadoria pode ocorrer em 15, 20, ou 25 anos de contribuição. Por esta razão, não é citado o número exato de anos para ter-se direito à regra de transição.

De outro lado, não se vincula a transição a alguma idade, visto que a expectativa de direito está toda baseada nos anos de trabalho já exercidos sob condições especiais, nocivas à saúde ou à integridade física. Na aposentadoria especial, não há idade mínima, pois a inativação é calculada com base no desgaste da atividade exercida.

Quanto ao parágrafo único, procurou-se prestigiar a possibilidade de conversão do tempo comum em especial, o qual era permitido pela legislação previdenciária até a data de 28/04/1995, conforme a redação original do artigo 57, § 3º, da Lei nº 8.213/91. Assim, busca-se garantir, com base nos princípios da segurança jurídica e da razoabilidade, bem como na valorização da expectativa de direito dos trabalhadores, um maior acesso à regra de transição.

Já o pedágio de 40% mostra-se razoável e idêntico à reforma previdenciária trazida pela Emenda Constitucional número 20, de 1998. Exemplificando, se um trabalhador que exerce atividade especial com previsão de aposentadoria em 25 anos conta, na data da emenda, com 12,5 anos de atividade especial, deverá laborar mais 5 anos pela regra de transição, além do que faltaria para completar o período descrito. Ou seja, alcançaria a aposentação especial com 30 anos de atividade nociva à saúde ou à integridade física.

## **CAPÍTULO X**

### **APOSENTADORIA DOS PROFESSORES**

Historicamente, o benefício de aposentadoria do professor remonta uma modalidade de aposentadoria especial, em decorrência de atividade (e não de exposição a agente nocivo). É o que se infere do Decreto n. 53.831/64, item 2.1.4 de seu quadro anexo.

Esta situação perdurou até a Emenda Constitucional 18/81, que trouxe o direito de aposentadoria especial dos professores para o artigo 165, XX da CF/69 (EC n. 1/69). Citado diploma constitucional revogou a previsão do Decreto, trazendo a matéria para o corpo da Carta Magna.

Contudo, a constitucionalização do assunto NÃO excluiu a natureza especial da aposentadoria do professor. Em sua essência, continuou sendo uma aposentadoria com requisito temporal diferenciado, em razão da atividade exercida.

A situação manteve-se na ordem constitucional atual, no artigo 201, § 8º. Mantém-se a aposentadoria do professor com sua natureza de aposentadoria especial, diferenciada em seus requisitos temporais. É desarrazoado considerar os professores como se não exercessem uma atividade eminentemente penosa.

Portanto, analisando a história do tratamento dado pela legislação à aposentadoria do professor (interpretação histórica), verifica-se que a razão do tratamento diferenciado dado aos docentes está diretamente ligada à penosidade da atividade de magistério.

Nesse sentido, é interessante observar que, evidentemente, a constitucionalização de sua aposentadoria a partir de 1981 não fez com que a atividade de professor deixasse de ser nociva à sua saúde e/ou integridade física, como bem relata a professora Cleci Maria Dartora, que ensina que os professores sofrem de diversos males ligados à profissão, tais como: estresse,

depressão, insônia, lesão por esforço repetitivo, problemas de coluna, distúrbios da voz, dentre outros.

Os professores apresentam especificidades, não compartilhando do perfil de adoecimentos dos demais trabalhadores, sendo assim, um grupo potencialmente mais vulnerável às patologias do trabalho.

### **DA PENOSIDADE DA ATIVIDADE DO PROFESSOR**

O que caracteriza a especialidade do benefício aos professores, é a penosidade do exercício de todas as funções do magistério, qualquer que seja a atividade. Trabalho penoso é um tipo de atividade que acarreta desgaste físico ou mental ao trabalhador, além dos padrões normais de trabalho desenvolvidos no seu dia-a-dia laboral, provocando-lhes uma sobrecarga física e/ou psíquica. Trata-se de um labor árduo e degradante, que agride a saúde, a integridade física e, por conseguinte, a dignidade humana do trabalhador.

Conforme ensina Marques (2007, p. 64), o conceito de trabalho penoso está relacionado:

*“[...] à exaustão, ao incômodo, à dor, ao desgaste, à concentração excessiva e à imutabilidade das tarefas desempenhadas que aniquilam o interesse, que leva o trabalhador ao exaurimento de suas energias, extinguindo-lhe o prazer entre a vida laboral e as atividades a serem executadas gerando sofrimento, que pode ser revelado pelos dois grandes sintomas: insatisfação e a ansiedade.”<sup>52</sup>*

Na lição da Marques (2007, p. 98) ,

*“[...] a atividade laboral penosa traz consigo a constituição e a manifestação do desgaste mental e/ou físico. O ritmo de trabalho acelerado, a ausência de pausas para descanso, a concessão*

---

<sup>52</sup> MARQUES, Christiani. A proteção ao trabalho penoso. São Paulo: LTr, 2007.

*incorreta de folgas e as condições ambientais no local de trabalho acarretam desgaste, porque não há repouso físico e mental adequado [...]”*

Segundo Martins (2009, p. 354) : “evidencia-se a penosidade, quando o trabalho é desgastante, tanto física como mentalmente<sup>53</sup>”.

Em sentido semelhante, está o magistério de Júnior (2009, p. 259): “a atividade penosa pode ser entendida como atividade que exija mais atenção e estado de alerta constante durante a sua execução, causando maior desgaste físico ou mental ao trabalhador [...]54”.

Martinez (2007, p. 24) ensina que atividade penosa é “todo esforço físico produtor de desgaste no organismo, de ordem orgânica ou psicológica, em razão da repetição de gestos, condições agravantes, pressões ou tensões próximas do indivíduo<sup>55</sup>”.

A atividade laboral penosa pode acarretar inúmeras consequências físicas e mentais aos trabalhadores, tais como: automação, desgaste mental e/ou físico, Síndrome Loco Neurótica (SLN), Síndrome de Burnout, estresse e fadiga. (MARQUES, 2007, p. 98).

Nesse sentido, é preciso reconhecer a atividade do professor considerada penosa para efeito de concessão da aposentadoria especial como forma de proteção à dignidade da pessoa humana do segurado que dedicou parte de sua vida profissional a tal tipo de labor.

A dignidade da pessoa humana deve ser considerada como ponto de partida principal para as interpretações levadas a efeito por aquele que é responsável pela criação de leis que possam influenciar e retirar esses direitos tão decantados em nossa Constituição Federal.

---

<sup>53</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. Direito da seguridade social. São Paulo: Atlas, 2009.

<sup>54</sup> JÚNIOR, Miguel Horvath. Direito previdenciário. São Paulo: Quartier Latin, 2009

<sup>55</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. Aposentadoria especial. São Paulo: LTr, 2006.

E, ainda, como bem assevera Simm (2005, p. 121):

*“O pleno exercício da cidadania reclama o também pleno gozo dos direitos fundamentais da pessoa humana, dentre os quais os direitos sociais, especialmente aqueles que protegem o indivíduo das vicissitudes da vida. O ser humano só se aperfeiçoa como tal, só se completa como gente, só se realiza como cidadão, quando têm reconhecidos, respeitados e concretizados os seus direitos fundamentais, que são inerentes a ele como obra máxima da criação e que são mesmo anteriores e superiores ao próprio Direito e ao Estado. Sem acesso aos direitos fundamentais, seja de forma natural e espontânea, seja pela atuação judicial, não há cidadania.<sup>56</sup>”*

## **DOS PREJUÍZOS À SAÚDE DA ATIVIDADE DO PROFESSOR**

### **Da Nocividade Física**

A classe de professores é uma das mais prejudicadas profissionalmente, quanto a alguns problemas de saúde.

Problemas com a voz, alergias, tendinites, distúrbios do sono, distúrbios sexuais, alterações da atenção e da memória, irritabilidade, agressividade, dores na coluna e de cabeça e problemas cardíacos também estão entre os males que afetam muitos dos que ensinam nas escolas.

A rotina diária de trabalho, de seis a oito horas falando sem parar, pode causar problemas que precisam ser levados em consideração, como calos nas cordas vocais, perda da intensidade da voz, rouquidão, ensurdecimento, cansaço e fadiga, etc.

---

<sup>56</sup> SIMM, Zeno. Os Direitos Fundamentais e a Seguridade Social. São Paulo: 2005

Um estudo inédito feito em São Paulo mostra que 63% dos professores da rede particular já tiveram problemas de voz.

A pesquisa, feita pelo Centro de Estudos da Voz em parceria com o Sindicato dos Professores de São Paulo, é o primeiro estudo epidemiológico que aborda o tema no país.

Os sintomas mais apontados pelos docentes no levantamento foram garganta seca (51,7%), rouquidão (35,1%) e pigarro (35,1%).

Afirma a fonoaudióloga Fabiana Zambon, uma das coordenadoras do estudo que: "Como os professores trabalham com a voz o tempo todo, eles estão mais propensos a ter problemas".

Outra coordenadora da pesquisa, Mara Behlau cita os seguintes pontos que agravam a situação da voz dos professores: "carga horária intensa, turmas numerosas, classes sem preparo acústico e falta de conhecimento técnico do uso da voz. Para eles, é até uma associação direta o fato de ser professor e de ter problema de voz."

### **Da Nocividade Ergonômica**

Segundo a classificação de riscos ocupacionais da NR 5 consideram-se riscos ergonômicos os que envolvem esforço físico intenso, o levantamento e transporte manual de peso, a postura inadequada, o controle rígido de produtividade, a imposição de ritmos excessivos, o trabalho em turnos e noturno, as jornadas de trabalho prolongadas, a monotonia e a repetitividade e outras situações causadoras de stress físico e/ou psíquico.

Estes agentes têm sua fonte de ação em pontos específicos do ambiente. Sua ação depende da pessoa estar exercendo a sua atividade e tem reflexos psicofisiológicos, podendo ocasionar lesões crônicas.

Diz-se que um serviço é ergonômico quando sua execução foi idealizada (Tarefa) dentro dos princípios da Ergonomia, ou seja, respeitando a limitação física, cognitiva e psicológica do executor.

Além dos quadros de saúde vocal e mental, outro grande motivo de adoecimento dos Professores são os Problemas Ergonômicos, de ordem musculoesqueléticos.

No caso dos professores, a LER (lesões por esforços repetitivos) e DORT (distúrbios osteomoleculares relacionados ao trabalho), ligados aos problemas de postura, estresse e trabalho excessivo, podem ser caracterizados por: tendinite, bursite e outras doenças do gênero.

É bom lembrar, que os distúrbios psíquicos influenciam também na estrutura física.

O trabalho por tempo prolongado, em pé, gera sobrecarga na coluna e fadiga na musculatura. Mesmo sentado em seu escritório/sala para preparar as aulas, o uso inadequado do computador na Escola (falta de apoio para os punhos, monitor não ao nível da vista, cadeira sem regulagem de altura, reflexo, etc.), pode causar problemas de natureza ergonômica.

O trabalho do Professor também é caracterizado pela correção de centenas de provas e trabalhos escolares. Não é raro vê-lo pelos corredores, carregado de livros e papéis. Outro problema de má postura em sala de aula é o hábito de escrever no quadro em ângulo superior a 90 graus. Ressalta-se ainda as alergias causadas pelo pó produzido pelo giz utilizado em lousas convencionais.

Segundo Pentead e Pereira (1999, p.111), relativo a postura corporal adotada pelo professor na sala de aula, durante sua jornada de trabalho, os autores se reportam especificamente aos problemas causados pela posição de ficar em pé como as varizes, dores nas costas, dor no ombro como possível agravo à saúde desses indivíduos causada por uma postura corporal que é a do

professor permanecer um tempo excessivo com o membro superior elevado acima da cabeça escrevendo no quadro negro.

### **Da Nocividade Psicológica**

Sala de aula lotada, barulho dentro e fora da escola, desrespeito dos alunos, acúmulo de turmas em vários colégios, excesso de pressão dos gestores. Tudo isto pode causar bem mais do que frustração e desânimo nos professores.

A falta de infraestrutura e de condições de trabalho é considerada uma das principais causas doenças que afetam o magistério. São males que atingem o corpo e a mente e retiram, a cada ano, milhares de profissionais das escolas.

As pressões do dia-a-dia se refletem em vários sintomas. Depressão, sensação de esgotamento físico e mental e desânimo são indícios da chamada síndrome de burnout, que se caracteriza por um desgaste que afeta o interesse e a motivação em trabalhar. Crises de choro, de medo e pânico podem ser sinais de que o profissional sofre assédio moral. (Fonte: Folha Dirigida - 26/03/09).

A Síndrome de Burnout (do inglês to burn out, queimar por completo), também conhecida como Síndrome do Esgotamento Profissional, afeta principalmente trabalhadores da área de educação, porque é uma função de grande responsabilidade e que lida diretamente com outras pessoas, particularmente quando elas estão com problemas ou preocupadas. "Cuidar de alguém exige tensão. O trabalhador se envolve afetivamente com seus alunos - , desgasta-se e, num extremo, desiste, não aguenta mais, entra em burnout".

Outra doença que desenvolvem é a fobia escolar, onde o professor sente um pavor profundo da escola e da sala de aula, acompanhado de alterações físicas como palpitações, tremores, distúrbios de ansiedade.



Há ainda outro fator que desencadeia os problemas psicológicos nos professores: a violência escolar, uma realidade que vem crescendo a cada dia, principalmente quando se trata de aluno contra professor.

Ressalta-se a inexistência de equipamentos de proteção individual ou coletivo capazes de efetivamente eliminar ou diminuir a ação dos agentes agressivos aos quais estão expostos os professores, em razão da natureza da atividade desenvolvida.

Ainda que se possa imaginar uma igualdade na concessão dos benefícios é de se levar em conta as desigualdades entre as profissões. A carreira do professor, segundo estudos, indica que o efetivo exercício das funções do magistério causam doenças e degeneração laborativa ao longo dos anos. Ao ser implementada tal modalidade de aposentadoria na constituinte de 1988, objetivava-se preservar a saúde do trabalhador, lhe dando a opção de inativar-se, ao menos, cinco anos mais precocemente que os demais trabalhadores. É importante destacar que os profissionais da educação possuem jornada laborativa que extrapola os limites da carga horária de seu concurso, no caso dos servidores públicos, assim como dos contratos de trabalho dos profissionais da iniciativa privada, já que é uma atividade que requer preparo prévio e atividade, inclusive, posterior a efetiva execução do trabalho. Portanto, colocar na mesma vala comum que os demais segurados os professores é ferir os direitos fundamentais nos seus princípios mais basilares.

O professor, principalmente de escolas públicas, não conseguirão alcançar os 65 anos trabalhando, considerando a atividade extremamente penosa que exercem. Haverá muitos professores que deixarão a profissão sem que tenha ainda se aposentado, causando sérios prejuízos ao sistema educacional do país, além de outros prejuízos de ordem social.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Estudo sobre os professores extraído do livro da Profa. Cleci Maria Dartora, 2a. Editora Juruá.

## **CAPÍTULO XI**

### **COMPETÊNCIA JURISDICIONAL**

Tratando desse tema, o argumento é simples: não há estudo de viabilidade financeira e estrutural para a modificação da competência proposta pela PEC 287/2016.

É impensável viabilizar minimamente esta alternativa, porquanto a Justiça Federal, segundo seus dados estatísticos, está literalmente “atolada”, e a tramitação de seus processos estão cada vez mais caros.

Aproveitando o ensejo de uma reforma especializada e que busca garantir segurança jurídica, o grupo elaborador desta emenda propõe a extensão da dilação probatória nas ações previdenciárias, independente da especialidade do foro, com vistas à obtenção da verdade real no processo judicial previdenciário.

Infelizmente alguns processos em trâmite nos Juizados Especiais Federais sofrem limitações processuais que impedem a verificação do direito e, em consequência, a proteção do risco e o primordial conceito de previdência, tudo em nome da economia “extinção processual” de direitos. Isso não é permitido num Estado de Direito.

Ainda com vistas à obtenção da verdade real, o grupo propõe a aceitabilidade, pela Justiça Federal, das sentenças emanadas na Justiça do Trabalho, quando procedida de dilação probatória e a devida instrução processual. Assim, resguarda-se, além do Direito, a economia processual, o respeito recíproco e a autonomia do Poder Judiciário e seus magistrados, inclusive garantido a proteção da coisa julgada.

## CAPÍTULO XII

### FUNDAMENTAÇÃO PARA AS PROPOSTAS ESPECÍFICAS PARA OS TRABALHADORES RURAIS

A Previdência Social, considerando-se o reconhecido marco histórico da Lei Eloy Chaves, existe no Brasil há 92 anos. No meio rural, os primeiros benefícios a trabalhadores rurais foram concedidos a partir da Lei Complementar 11, de 25 de maio de 1971. Entretanto, no sistema previdenciário em sentido estrito, essa categoria foi incluída com a Lei 8.213/91, ou seja, há apenas 25 anos.

Por outro lado, quando do surgimento da Previdência, quase metade da população habitava o meio rural. Em 1996, essa quantia já havia reduzido para 22%<sup>58</sup>. Verifica-se, portanto, que a inclusão dessa imensa massa de trabalhadores no sistema previdenciário foi extremamente tardia.

A inclusão da grande massa de agricultores familiares (homens e mulheres) representou a recuperação de uma dívida histórica para com essa categoria que é responsável pela produção de alimentos. Assim, o art. 195, § 8º determinou um tratamento diferenciado a esses trabalhadores.

Embora menos de 1% dos benefícios no meio rural seja superior ao salário-mínimo, as aposentadorias, pensões e auxílios representaram uma vida nova no campo. É indubitável ressaltam que o impacto da Previdência é significativo na redução da pobreza no país. Conforme dados do IBGE aposentados e pensionistas são, nas regiões mais carentes, a única fonte de renda garantida do comércio das pequenas cidades. No interior do Nordeste, a cobertura da Previdência chega a 35% da população<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Nesse sentido ver ABRAMOVAY, Ricardo; CAMARANO, Ana Amélia. *Êxodo Rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos*. Disponível em <[http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td\\_0621.pdf](http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td_0621.pdf)>. Acesso em 2 set. 2009.

<sup>59</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Disponível em: <[http://ibge.gov.br/home/previdencia/noticias/noticia\\_impresao.php?id\\_noticia=289](http://ibge.gov.br/home/previdencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=289)>. Acesso em: 05 nov. 2005.

França mostra que, em 3.875 municípios, 69,6% do total de 5.566 existentes no Brasil, em 2010, o valor transferido monetariamente em nome da Previdência Social (benefícios emitidos pela previdência – maioria no valor de 1 SM, cerca de 70%) foi maior que o valor transferido em nome do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), demonstrando o poder da Previdência Social, e do preceito constitucional que vincula seus benefícios ao SM, em transferir renda para regiões mais pobres.<sup>60</sup>

#### 1. Base de cálculo da contribuição previdenciária

A Constituição Federal dá tratamento diferenciado para os trabalhadores rurais que trabalham em regime de economia familiar:

*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:*

*§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o extrativista, o pescador artesanal e seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão de forma individual para a seguridade social com alíquota favorecida, incidente sobre o limite mínimo do salário de contribuição para o regime geral de previdência social, nos termos e prazos definidos em lei.*

A proposta é trabalhar com duas hipóteses de contribuição, nos seguintes termos:

---

<sup>60</sup> FRANÇA, Álvaro. S. *A Previdência social e a economia dos municípios*. 6ª ed. Brasília: ANFIP, 2011

*Art. 195. § 8º. O produtor rural, proprietário ou não, o extrativista e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges ou companheiros e filhos que exerçam suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social com uma alíquota sobre a comercialização da produção rural, ou, não havendo, com uma alíquota favorecida incidente sobre o limite mínimo do salário de contribuição, nos termos e prazos definidos em lei.*

A regra, portanto, é a utilização da produção comercializada pelos segurados especiais (assim chamados por lei os agricultores familiares) como base de cálculo. Isso decorre do fato de que existe rendimento no meio rural quando há venda de produtos agrícolas. Esse é o salário. Chama-se a atenção para a realidade:

*A rentabilidade da produção agrícola sofre influência de diversos fatores, como: a cotação do dólar que afeta o preço dos insumos, vários deles importados, e o preço dos próprios produtos agrícolas brasileiros, indexados à moeda americana; a importação de produtos, que reflete nos preços do mercado interno; as intempéries que fazem aumentar ou reduzir o volume de produção e, geralmente, o valor do produto; Assim, se num ano a renda for maior, no outro poderá haver prejuízo na atividade rural.<sup>61</sup>*

A exceção proposta pela Emenda contempla a hipótese de não haver contribuição sobre a produção, situação em que deverá haver uma contribuição direta. Todavia, essa contribuição não pode ser imaginada de forma mensal, tampouco individual. O trabalho no campo é em regime de economia familiar, portanto a contribuição também deverá ser desse modo: pelo grupo familiar. Caso contrário, certamente se voltaria ao tempo anterior à Constituição de 1988, em que somente o homem era vinculado à Previdência. As mulheres, embora

---

<sup>61</sup> BERWANGER, Jane Lucia Wilhelm. Segurado Especial – O Conceito Jurídico para Além da Sobrevivência Individual. Curitiba: Juruá, 2014. P. 178.

trabalhassem tanto ou mais que os homens, eram excluídas. Caso a contribuição seja individual, isso deverá acontecer.

## 2. Idade para a aposentadoria no campo

A aposentadoria por idade no meio rural deve continuar tendo critérios diferenciados. Atualmente, a idade é reduzida em cinco anos com relação aos urbanos. A PEC 287/16 está propondo a equiparação total entre homens e mulheres, urbanos e rurais.

A emenda aqui proposta mantém idade reduzida, nos seguintes termos:

*Art. 201. §7º Para os inscritos na previdência social a contar da entrada em vigor desta Emenda, é assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:*

*II – Por idade quando cumprir:*

- a) sessenta e cinco anos de idade e 20 anos de carência;*
- b) se trabalhador rural que exerça suas atividades em regime de economia familiar ou individualmente, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal, observado a carência mínima de 20 anos, aos 60 anos de idade, se homem, e aos 58 anos de idade, se mulher;*

O trabalho no meio rural começa, segundo o IBGE<sup>62</sup> em sua maioria (78% homem e 70% mulher para o ano de 2014), ingressa ao trabalho antes dos 14 anos de idade. É fato público e notória que a atividade campesina é penosa, porque não se limita a 8 horas diárias, está sujeita às intempéries e necessita de esforço físico. Poderia se imaginar alguém trabalhar nessa atividade por 41 anos?

---

<sup>62</sup> Fonte: IBGE/Pnad. Anos diversos.

Nesse sentido, a proposta de manter a redução de idade para os trabalhadores rurais em cinco anos e das trabalhadoras rurais em sete anos é mais coerente com a realidade brasileira e especialmente com o modo de vida no campo.

### 3. Carência

A carência (tempo de atividade/contribuição) atualmente exigida é de 15 anos. A proposta é de ampliar para 25 anos. Todavia, o trabalho no campo é fortemente influenciado pelas variações climáticas e do mercado agrícola.

Por isso mesmo, é necessário que a carência seja adequada à realidade rural, à possibilidade de efetivamente cumprir com o tempo exigido.

A proposta de estabelecer a carência de 20 anos, assim como para os urbanos, é essencial para efetivar o direito. Infelizmente, a realidade brasileira não é de regularidade contributiva.

### 4. Regras de transição

A proposta de emenda à PEC 287/16 quanto às regras de transição procura manter a regra atual – comprovação de atividade rural, nos seguintes termos:

*Art. 8º Os trabalhadores rurais e seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos de que trata o § 8º do art. 195 da Constituição que, na data de promulgação desta Emenda, exerçam suas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, como o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o extrativista, o pescador artesanal poderão se aposentar se na data da promulgação da Emenda contarem com idade igual ou*

*superior a cinquenta anos, se homem, e quarenta e cinco anos, se mulher, quando atenderem cumulativamente as seguintes condições:*

*I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher, e cento e oitenta meses de tempo de atividade rural;*

Justifica-se essa emenda tendo em vista que caso se exigisse contribuição desde já, praticamente não haveria regra de transição, ou seja, de imediato entraria na regra nova de contribuição individual, que sequer teria sido regulamentada, além de não permitir que haja efetivamente uma preparação para a regra nova.

Por fim, ainda nas regras de transição, propõe-se a supressão do seguinte texto:

*Art. 8º. § 1º. As regras previstas neste artigo somente serão aplicadas se o segurado estiver exercendo a atividade prevista no caput na data de promulgação desta Emenda e no período anterior ao requerimento do pedido de aposentadoria.*

A justificativa dessa supressão é que não se pode exigir o exercício da atividade rural em período imediatamente anterior, sob pena de deterioração do direito adquirido e de confisco do patrimônio do trabalhador rural: seu tempo de serviço. Seria, mais uma vez, de fato não ter regra de transição.

## **CAPÍTULO XIII**

### **CONCLUSÕES**

A PEC 287 não considera que a Seguridade Social é, hoje, o maior programa de redistribuição de renda existente no país, estável, seguro e economicamente sustentável. Ela combate a pobreza, reduz as desigualdades



sociais e regionais, corrige injustiças ao garantir a cidadania, impulsiona as economias locais, evita o êxodo rural e, assim, garante o bem-estar social e uma existência digna.

Vários estudos e pesquisas desenvolvidas, como o demonstrado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), demonstram de maneira insofismável que os benefícios previdenciários são arma fundamental no combate à pobreza e na melhoria da distribuição de renda.

Segundo dados do (PNAD/IBGE, 2011), acerca dos 51,26 milhões de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, se não fosse a Seguridade, esse número seria elevado para 74,97 milhões de pessoas. A Seguridade, portanto, impediu que 23,71 milhões de pessoas ficassem abaixo da linha de pobreza.

Ou seja, a expansão do pagamento de benefícios tem importância significativa no desenvolvimento do Brasil, uma vez que ao impedir o ingresso na linha de pobreza, promove riqueza (ao contrário do discurso do governo, que está considerando apenas como uma despesa, desmoralizando o sistema e desestimulando o investimento).

Como cabalmente demonstrado, as regras atinentes aos benefícios devem ser mitigadas. Não há como ingressar no cenário jurídico brasileiro normas que não resolverão os problemas da Seguridade Social no Brasil e que colocarão a existência digna de milhões de pessoas em risco, tudo em prol de uma política temporária que visa a expansão do mercado financeiro, que visa apropriar-se de mercado com apoio no desestímulo social promovido pelo Governo Federal.

Exemplo disso é a mascarada possibilidade de gestão dos fundos de previdência complementar dos regimes próprios por entidade com fins lucrativos, o que abriria ao mercado previdenciário ao sistema financeiro internacional, sem se preocupar com a responsabilidade política do Estado com o detentor do poder originário na nação: O POVO.

A Constituição Federal é perfeitamente equilibrada no que tange à proteção do bem-estar social com a possibilidade de lucro e o desenvolvimento econômico. Porém, malversações egoístas derretem o princípio preambular do Brasil, colocando o povo em segundo plano.

De fato, provou-se que o déficit é uma criação financeira e orçamentária irresponsável da administração pública, sendo este fato público, notório e defendido pelas maiores entidades nacionais, que se uniram na proposição deste projeto preocupadas com a destruição da Ordem Social.

Em verdade, a lógica constitucional da proteção do financiamento e dos superávits gera uma única conclusão: a Seguridade Social foi assaltada por quem a devia proteger. Desvinculada para o pagamento de juros de uma dívida pública nunca auditada, e para outros fins ainda não conhecidos. Portanto, não conhecida pela sociedade brasileira. Somente pagamos. **Até então, calados!**

**A sociedade está consciente e não mais se deixa manipular por uma propaganda pública enganosa e falaciosa, estando atenta à VERDADE.**

A Emenda Substitutiva ora apresentada corrige defeitos constitucionais no sistema de seguridade social, ao mesmo tempo garantindo o direito e a preservação da proteção para o amanhã.

Substitui os efeitos da PEC 287, na medida em que dentro do possível sustentável, divide responsabilidades e não permite que a Seguridade seja alocada para a iniciativa privada. Já não basta a privatização vergonhosa da saúde, mediante planos sem freios e sem controle, donos da regulação social.

Ao contrário de uma proposta totalmente voltada à restrição de direitos, esta privilegia quem mais contribui e valoriza a contribuição e a fidelidade ao sistema, não retirando o direito por meros cortes de idade, mantendo o equilíbrio do lógico e razoável e trazendo como exemplo a vivência

prática internacional dos regimes de previdência. Evoluir é isso: adequar-se com base na realidade e aprendendo com os erros do passado.

Por isso, este longo arrazoado demonstra apenas que este estudo foi levado a sério, sendo elaborado pelo conjunto da sociedade (mais de 140 entidades), na casa da cidadania (OAB Nacional), que ouvindo anseios e pesando consequências finalizou proposta socialmente aceita e economicamente viável e equilibrada.

E por todo o apresentado nesta exposição de motivos, cientificamente pautada, resguarda-se milhões de pessoas do ingresso na linha de pobreza extrema ou mesmo da completa indigência.

Elaboração:

Diego Monteiro Cherulli, Advogado, professor, consultor, palestrante, conferencista e assessor jurídico parlamentar especialista em Direito Previdenciário, Direito Tributário e Econômico; Vice-Presidente da Comissão de Seguridade Social da OAB/DF; Diretor de Assuntos Parlamentares do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP; Secretário-Geral do Instituto Brasiliense de Direito Previdenciário – IBDPREV; Assessor Jurídico da Federação das Associações dos Aposentados, Pensionistas e Idosos do Distrito Federal; Assessor Jurídico do Conselho das Associações de Aposentados e Pensionistas e Sindicatos do Espírito Santo. Autor de propostas de projetos de Lei e emendas na Câmara e Senado Federais.

Thais Maria Riedel de Resende Zuba, Advogada, Cientista Política, Professora, palestrante e conferencista, Mestre em Direito Previdenciário, Especialização em Direito Processual Civil, Presidente da Comissão de Seguridade Social da OAB-DF; Presidente do Instituto Brasiliense de Direito Previdenciário – IBDPREV; Vice-Presidente da Comissão Especial de Direito

Previdenciário do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Autora do livro: "O direito previdenciário e o princípio da vedação do retrocesso.

Rosana Cólen Moreno, Doutoranda em Direito Constitucional (Universidad de Buenos Aires – UBA). Especialista em direito público e em regimes próprios de previdência. Palestrante, conferencista, instrutora e professora. Procuradora de Estado, Advogada e Consultora. Autora do livro Manual de Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social: foco na prevenção e combate à corrupção. Coordenadora do Centro Avançado de Estudos Previdenciários.

Chico Couto de Noronha Pessoa, Advogado militante nas áreas Previdenciária e Tributária, pós-graduando em Gestão de Previdência e Regimes Próprios de Previdência e Direito Municipal. Presidente Comissão Especial de Direito Previdenciário do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Assessor do Governo do Estado do Tocantins e para as Prefeituras de Cocal/PI, União/PI, Piri-piri/PI, Esperantina/PI e Bacabal/MA.

Guilherme Guimarães Feliciano, Professor Associado do Departamento de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da USP. Livre-Docente em Direito do Trabalho e Doutor em Direito Penal pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Juiz do Trabalho Titular da 1ª Vara do Trabalho de Taubaté (São Paulo, Brasil). Doutor em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa (2014). Coordenador do Curso de Especialização (Pós-Graduação lato sensu) em Direito do Trabalho e Processual do Trabalho da UNITAU. Extensão Universitária em Economia Social e do Trabalho (Universidade Estadual de Campinas UNICAMP). Vice-Presidente da ANAMATRA (Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho), gestão 2015-2107. Presidente da AMATRA-XV (Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho da Décima Quinta Região), gestão 2011-2013. Membro do Conselho Editorial da Revista ANAMATRA de Direito e Processo do Trabalho (ANAMATRA / LTr). Membro do Conselho Editorial da Revista do Tribunal Regional do Trabalho da Décima Quinta Região. Membro Vitalício da Academia Taubateana de Letras (cadeira n. 18). Entre 2005 e 2010,

Professor Assistente Doutor do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade de Taubaté.

Dra. Jane Lucia Wilhelm Berwanger, Advogada, Doutora em Direito Previdenciário pela PUC-SP. Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. Professora de Direito Previdenciário em várias instituições, tais como: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo, da Universidade Ritter dos Reis, da Universidade FEEVALE, Rede LFG, Complexo de Ensino Renato Saraiva, Instituto de Desenvolvimento Social América Latina, dentre outras. Autora de várias obras de Direito Previdenciário. Integrante do Conselho Editorial da Juruá.

Adriane Bramante de Castro Ladenthin, Advogada, professora, Doutoranda em Direito Previdenciário pela PUCSP; Vice-presidente e Diretora de Cursos do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário – IBDP; Coordenadora de curso de pós-graduação da Atame Brasília e Goiânia e do IEPREV; Professora convidada de pós graduação de várias instituições de ensino, dentre elas: PUC/PR, Escola Paulista de Direito, CERS, Rede LFG, Faculdade Baiana, dentre outras. Autora de livros. Palestrante do Departamento de Cultura e Eventos da OABSP. Membro do 13º Tribunal de Prerrogativas da OABSP. Membro do Conselho Editorial da Revista de Direito Previdenciário da Editora LexMagister. Vice-presidente do Grupo de Estudos Previdenciários - GEP Wladimir Novaes Martinez.

Emerson Costa Lemes, Professor, Contador e Consultor Trabalhista e Previdenciário; Diretor de Cultura do Sindicato dos Contabilistas de Londrina Diretor de TI do IBDP - Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário Membro-fundador do Observatório de Gestão Pública de Londrina Autor da obra Cálculos de Liquidação de Sentença Previdenciária (Juruá Editora, 2013). Autor do Manual dos Cálculos Previdenciários - Benefícios e Revisões (Juruá Editora, 2011, 2ª edição). 1º Tesoureiro da APEPAR - Associação dos Peritos, Avaliadores, Mediadores, Conciliadores, Árbitros, Intérpretes e Interventores do Paraná.

Elvio Flávio de Freitas Leonardi, Advogado especialista em Direito Constitucional e Direito do Trabalho; Professor de Cursos de Pós-Graduação em Direito Previdenciário; Vice-Coordenador da Comissão de Direito Tributário da OAB/Londrina; Membro do Instituto de Direito Tributário de Londrina.

Marco Aurélio Serau Junior, Doutor e Mestre em Direitos Humanos (Universidade de São Paulo). Especialista em Direito Constitucional (Escola Superior de Direito Constitucional). Especialista em Direitos Humanos (Universidade de São Paulo). Professor universitário e de cursos de pós-graduação. Autor de diversos artigos jurídicos publicados no Brasil e no exterior, além de diversas obras. Diretor Científico – Adjunto do IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. Professor de pós-graduação.

Ícaro de Jesus Maia Cavalcanti, Advogado especialista em Direito Previdenciário; Coordenador do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário no Distrito Federal; Membro da Comissão de Seguridade Social da OAB/DF; Pós-graduado em Direito Previdenciário e Prática Processual nos Tribunais.

GUILHERME PORTANOVA, Advogado especialista em Direito Previdenciário. Conselheiro Jurídico da Confederação Brasileira COBAP. Membro da Comissão de Direito Previdenciário de São Paulo. Professor universitário na empresa Professor de Pós Graduação do Legale Educacional.

Malcon Robert Lima Gomes, bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí, especialista em Direito Previdenciário pela Universidade do Sul de Santa Catarina – UNISUL, pós-graduando em Direito Processual Civil pela Verbo Jurídico, Professor de pós graduações em vários Estados da Federação, Vice-presidente do Instituto Piauiense de Direito Previdenciário, Autor de obra especializada e vários artigos sobre direito previdenciário, Servidor do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Seção Judiciária do Piauí.

Elenice Hass de Oliveira Pedroza, Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí; Master en Derecho Ambiental y de la

Sostenibilidad - Universidad de Alicante; Master em Direcção y Gestión de Planes y Fondos de Pensiones pela OISS e a Universidad de Alcalá, Espanha. Possui Pós-Graduação *latu sensu* pela Escola da Magistratura do Paraná, Pós-Graduação em Direito do Trabalho e Previdenciário pela Escola da Magistratura do Trabalho - Ematra e aperfeiçoamento para Ingresso na Carreira do Ministério Público pela Fundação Escola do Ministério do Estado do Paraná. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Advogada, Sócia do escritório Pedroza, Bacicheti e Advogados Associados. Secretária Geral do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário e da Comissão de Direito Previdenciário da OAB/PR. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Previdenciário e Trabalho. Possui artigos publicados, professora e conferencista.

Anderson Avelino de Oliveira Santos, Advogado especialista e Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Professor universitário com ênfase em Direito Público (Direito Previdenciário, Direito Constitucional e Direito Administrativo). Professor da Pós-Graduação do IEC/PUC-Minas. Presidente da Comissão de Direito Previdenciário da OAB/MG (Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Minas Gerais).

Leandro Murilo Pereira, Advogado, Vice-presidente da Comissão de Direito Previdenciário da OABPR, Membro da Comissão de Fiscalização do Exercício Regular da Profissão da OABPR, Especialista em direito e processo do trabalho, Especialista em direito e processo previdenciário aplicado – PUCPR e Diretor Jurídico do IBDP - Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário.

Alexandre Augusto Santos de Vasconcelos, Advogado, Professor de Direito Previdenciário em cursos de extensão; Autor do livro DIREITO PREVIDENCIÁRIO, Módulo: BENEFÍCIOS, da editora AudioJus, Recife, 2005; Co-autor do livro “Um Retrato da Advocacia Pernambucana”, da editora Bagaço, Recife, 2012; Conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil Seccional de Pernambuco; Presidente da Comissão de Seguridade Social; Membro da

Comissão Contra a Propaganda e Publicidade Irregular da OAB/PE; Membro da Comissão de Direito Securitário da OAB/PE.

Carlos Alberto Vieira de Gouveia, jurista, parecerista, autor de várias obras dentre elas o livro Benefício por Incapacidade e Perícia Médica, Especialista, Mestre e Doutorando, Vice-Presidente da Comissão de Direitos e Prerrogativas da OAB-SP, Presidente da Comissão de Direito Previdenciário da OAB-SP, Coach Profissional, Professor de diversos cursos jurídicos, professor da Escola Superior de Advocacia - OAB-SP, palestrante do Departamento de Cultura e Eventos da OAB, Assessor Jurídico do Instituto Paulista de Medicina, Coordenador da Pós-Graduação em Direito Previdenciário da Faculdade Legale, Coordenador da Pós-Graduação em Direito Público da Faculdade Legale, Coordenador da Pós-Graduação em Direito Tributário e Empresarial da Faculdade Legal e Coordenador do MBA Prática Previdenciária da Faculdade Legale.

Jonas Albert Schmidt, Advogado Previdenciário desde 2003, Mestre em Política Social (UFMT/Brasil – intercâmbio na Universidade de Coimbra/Portugal) - Pesquisa: A estrutura de financiamento e repartição dos recursos da previdência social no Brasil e em Portugal, Especialista em Direito Administrativo (FESMP/MT – FMP/RS) - Pesquisa: O devido processo legal na concessão de benefícios previdenciários, Vice-Presidente da Comissão de Direito Previdenciário da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de Mato Grosso, Membro da Renap - Rede Nacional de Advogados Populares e pesquisador em previdência social.

Maria Regina Jansen Alcântara, Advogada Especialista em Direito Previdenciário; Membro da Comissão Própria de Avaliação do Centro Universitário Estácio do Ceará Estácio/FIC; Possui graduação em PEDAGOGIA pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (2002) e graduação em DIREITO pela FACULDADE INTEGRADA DO CEARÁ (2008), Especialista em Planejamento Educacional; Conselheira Estadual da OAB/CE; Presidente da Comissão de Direito Previdenciário e Assistência Social da OAB/CE; Professora Universitária nos anos de 2009 a 2013, lecionou nos Cursos da Universidade



Vale do Acaraú e na Faculdade Metropolitana de Horizonte através do INSTITUTO DOM JOSÉ; Lecionou na Faculdade Darcy Ribeiro; Procuradora da APAE Fortaleza ano 2015;

Suzani Andrade Ferraro, Doutora em Direito: Efetividade do Direito pela PUC-SP e Mestre em Direito das Relações Social (Direito Previdenciário) pela PUC-SP, Master em Gestão em Fundo de Pensão pela OISS e a Universidade de Alcalá na Espanha, Especialista em Direito do Trabalho e Direito Previdenciário e Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro PUC-RJ. Atualmente é Professora Adjunta da UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e da UCAM - Universidade Cândido Mendes, Consultora Jurídica. Presidente da Comissão de Previdência Social da OAB-RJ e da Comissão de Seguridade Social do IAB, Instituto dos Advogados Brasileiro, Membro e Associada Benemérita do IBDP - Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário. Possui experiência na área de Direito do Trabalho (Empresarial) e Direito Público com ênfase em Direito Previdenciário: público, privado e fiscal tributário, em Direito Administrativo, atuando com Servidor Público. Atua, ainda, em várias Pós-graduações em Direito e possui também vários artigos e livros publicados.

Tiago Beck Kidricki, graduado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), especialista em Direito Previdenciário pelo Instituto de Desenvolvimento Cultura (IDC), Membro da Comissão Especial de Acompanhamento Legislativo do Conselho Federal da OAB, Presidente da Comissão Nacional de Seguridade Social da ABA - Associação Brasileira de Advogados, Vice-Presidente da Comissão Especial de Previdência Social da OAB / Seccional RS, Membro do Coletivo Jurídico da Federação dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas do RS (FETAPERGS), Vice-Presidente da Comissão de Direito Previdenciário da Associação Brasileira de Advogados (ABA) em Porto Alegre, Advogado Militante, Sócio-Diretor do escritório Kidricki e Sousa Advogados Associados, OAB/RS n. 5195.

Alexandre Augusto Santos de Vasconcelos, Conselheiro Estadual da OAB.PE; Presidente da Comissão de Seguridade Social da OAB.PE; Vice-

presidente da Comissão de Direito Previdenciário do IAP - Instituto dos Advogados de Pernambuco.

Bruno Sá Freire Martins, Professor. Palestrante. Parecerista. Consultor. Advogado. Pós-graduado em Direito Público e Direito Previdenciário. Professor Analista Administrativo do Estado de Mato Grosso. Autor e coautor de diversos livros e artigos na área de previdência dos servidores públicos.

Theodoro Vicente Agostinho, Professor, Palestrante, Parecerista, Consultor, Advogado, Doutorando em Direito Previdenciário, Mestre em Direito Previdenciário, Especialista em Direito Previdenciário. Coordenador e Professor da área de Direito Previdenciário. Conselheiro junto ao CARF – Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. Presidente da Comissão Especial de Regimes Próprios de Previdência da OAB-SP. Autor e coautor em diversas publicações especializadas de Direito Previdenciário.