



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

STHEFANY RODRIGUES GOMES

**PERSPECTIVAS JURÍDICAS DA CONCESSÃO DAS PENSÕES POR MORTE NO
RGPS: UMA ANÁLISE SOB A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 103/2019**

FORTALEZA

2025

STHEFANY RODRIGUES GOMES

**PERSPECTIVAS JURÍDICAS DA CONCESSÃO DAS PENSÕES POR MORTE NO
RGPS: UMA ANÁLISE SOB A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 103/2019**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial à obtenção do título de Bacharel
em Direito.

Orientadora: Prof.^a. MSc. Fernanda Cláudia
Araújo da Silva.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

G617p Gomes, Sthefany Rodrigues.

PERSPECTIVAS JURÍDICAS DA CONCESSÃO DAS PENSÕES POR MORTE NO RGPS: UMA ANÁLISE SOB A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 103/2019 / Sthefany Rodrigues Gomes. – 2025.
52 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,
Curso de Direito, Fortaleza, 2025.

Orientação: Profa. Ma. Fernanda Cláudia Araújo da Silva.

1. Direito Previdenciário. 2. Reforma da previdência. 3. Pensão por morte. 4. ADI 7051. I. Título.
CDD 340

STHEFANY RODRIGUES GOMES

PERSPECTIVAS JURÍDICAS DA CONCESSÃO DAS PENSÕES POR MORTE NO
RGPS: UMA ANÁLISE SOB A EMENDA CONSTITUCIONAL N° 103/2019

Monografia apresentada à Faculdade de Direito
da Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial à obtenção do título de Bacharel
em Direito.

Orientadora: Prof.^a. MSc. Fernanda Cláudia
Araújo da Silva.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a. MSc. Fernanda Cláudia Araújo da Silva (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Diego Gomes da Silva
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. MSc. Raphael Franco Castelo Branco Carvalho
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por me conceder saúde, força e sabedoria durante toda essa jornada.

À minha família, meu alicerce, meu mais profundo agradecimento.

Ao meu noivo, meu companheiro de todas as horas, obrigada por estar ao meu lado nos dias bons e ruins, por me motivar e por ser um pilar de apoio durante esse processo desafiador.

Aos meus amigos da faculdade, que se tornaram parte importante da minha vida, agradeço por cada risada, desabafo, troca de experiências e apoio mútuo. Ter compartilhado essa caminhada com vocês fez toda a diferença.

À minha orientadora e aos membros da banca, meu sincero agradecimento por aceitarem participar deste momento tão importante. Suas contribuições foram extremamente valiosas para o aprimoramento do meu trabalho.

A todos vocês, meu muito obrigada!

"O sucesso é a soma de pequenos esforços
repetidos dia após dia."

Robert Collier

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal discutir se as mudanças implementadas pelo art. 23 da EC nº 103/2019 se encaixam nos limites constitucionais e valores do sistema de proteção social ou se aprovam uma violação de direitos sociais existentes. As alterações mais significativas foram a criação da cota familiar e a limitação da duração do benefício, o que reduziu sua eficácia protetiva. Além disso, também tem a intenção de questionar a eficácia da determinação do STF na ADI 7051 sobre a constitucionalidade da emenda. Neste sentido, destacam-se os fundamentos da decisão, suas repercussões e se o debate jurídico, político e social foi concluído após sua prolação. Assim, visa-se fomentar a discussão acerca da constitucionalidade das reformas previdenciárias e a natureza do desafio de coexistência entre a responsabilidade fiscal e justiça social. Metodologicamente, opta-se pela utilização de doutrina específica, legislações e decisões judiciais.

Palavras-chave: Direito Previdenciário; Reforma da previdência; Pensão por morte; ADI 7051.

ABSTRACT

The main objective of this paper is to discuss whether the changes implemented by art. 23 of Constitutional Amendment No. 103/2019 fit within the constitutional limits and values of the social protection system or whether they approve a violation of existing social rights. The most significant changes were the creation of the family quota and the limitation of the benefit duration, which reduced its protective effectiveness. In addition, it also intends to question the effectiveness of the STF's determination in ADI 7051 on the constitutionality of the amendment. In this sense, the grounds for the decision, its repercussions and whether the legal, political and social debate was concluded after its issuance are highlighted. Thus, the aim is to encourage discussion about the constitutionality of social security reforms and the nature of the challenge of coexistence between fiscal responsibility and social justice. Methodologically, the option is to use specific doctrine, legislation and judicial decisions.

Keywords: Social Security Law; Social Security Reform; Survivor's Pension; ADI 7051.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
Art.	Artigo
CAPs	Caixa de Aposentadoria e Pensões
CN	Congresso Nacional
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
CONTAR	Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados e Assalariadas Rurais
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PGR	Procuradoria-Geral da República
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 PENSÃO POR MORTE NO RGPS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	12
2.1 Os Direitos Fundamentais Sociais.....	13
2.2 Regime Geral da Previdência Social	14
2.3 A Previdência Social Brasileira: uma digressão histórica	17
2.4 Evolução Legislativa da Pensão Por Morte entre a Constituição Federal de 1988 e a Emenda Constitucional nº 103/2019	19
2.4.1 <i>Primeiras Alterações: Direcionamentos da Lei nº 8.213/1991 e da Lei nº 9.528/1997</i>	20
2.4.2 <i>A Reforma Previdenciária de 1998 por meio da Emenda Constitucional nº 20/1998</i>	21
2.4.3 <i>Lei nº 13.135/2015 – Primeira Grande Restrição à Pensão por Morte</i>	23
2.4.4 <i>Lei nº 13.846/2019 – Novas Restrições e Combate a Fraudes</i>	23
3 ALTERAÇÕES DA EC N° 103/2019 NA CONCESSÃO E NO CÁLCULO DA PENSÃO POR MORTE.....	25
3.1 Cota Familiar.....	27
3.2 Cálculo do valor do benefício	30
3.3 Cumulação de Benefícios.....	31
3.4 Tempo mínimo de união estável ou casamento.....	32
3.5 Novos prazos de duração do benefício de pensão por morte para cônjuges e companheiros	33
4 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7051: FUNDAMENTOS E REPERCUSSÕES	36
4.1 Contextualização: Fundamentos utilizados para propositura da ADI	36
4.2 Legitimidade Ativa da Requerente.....	38
4.3 Posicionamento da Advocacia-Geral Da União (AGU) e da Procuradoria-Geral da República (PGR)	39
4.4 Análise do voto divergente– Ministro Edson Fachin	39
4.5 Análise do voto vencido – Ministra Rosa Weber.....	41
4.6 Voto Vencedor do Relator - Ministro Luís Roberto Barroso	42
4.7 Repercussões da Decisão	43
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	47
REFERÊNCIAS	49

1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal de 1988 CF/88, foi instituído um padrão de seguridade social que compreende “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social”.

Esses princípios incluem a universalidade da cobertura e do atendimento, equidade com solidariedade social. Neste contexto, a Previdência Social Brasileira foi igualmente fundada como um dos pilares da seguridade e por seu ideal de proteger os trabalhadores e seus dependentes da superveniência de determinados eventos, como morte, invalidez, a velhice, entre outros.

Nesse sentido, um dos benefícios mais significativos no regimento previdenciário é a pensão por morte, uma medida de subsistência para os dependentes do falecido segurado, destinada a fornecer-lhes um mínimo de sobrevivência após a perda de seu principal provedor.

Entretanto, nos últimos anos, foram implementadas sucessivas reformas na previdência brasileira. A reforma mais robusta e prejudicial foi a Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, a qual modificou aspectos significativos quanto à legislação de acesso e cálculo dos seus benefícios previdenciários, em específico a pensão por morte para os beneficiários do Regime Geral de Previdência Social.

Nesse cenário, importante destacar a criação da cota familiar, que foi fixada em 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou teria direito, acrescida de 10% por dependente, até o limite de 100%.

Além disso, foram impostos critérios de temporalização do gozo do benefício em face da contribuição do segurado e tempo de duração da união estável, nos casos em que não são preenchidos os requisitos mínimos, a pensão por morte é concedida por apenas quatro meses. Dessa maneira, tais alterações geram impactos prejudiciais à eficácia da proteção previdenciária, bem como vem suscitando muitos debates no âmbito jurídico, social e acadêmico.

Nesse contexto, a ADI nº 7051 adquire grande importância, uma vez que visa a declaração da inconstitucionalidade do item 23 da EC nº 103/2019, cujo um dos argumentos alega que a regulação da nova pensão ”representa retrocesso social inaceitável”. Para tanto, a ação é promovida pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados e Assalariadas Rurais – CONTAR.

No primeiro capítulo, aborda-se um contexto histórico sobre a previdência social com

enfoque no benefício de pensão por morte no regime geral da previdência, salientando as principais legislações que alteraram o referido benefício.

No segundo capítulo, expõem-se às alterações promovidas pela EC nº 103/2019 na concessão e no cálculo da Pensão por Morte, bem como será exemplificado o impacto financeiro de tais modificações.

O terceiro capítulo, é dedicado à análise da eficácia da decisão do STF na ADI 7051, que julgou a constitucionalidade do art. 23 EC nº 103/2019, bem como seus fundamentos e repercussões.

2 PENSÃO POR MORTE NO RGPS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Previdência Social está diretamente ligada à garantia dos meios essenciais para a sobrevivência do indivíduo diante de diversas situações que podem comprometer sua subsistência, como a incapacidade para o trabalho, o desemprego, a velhice ou até mesmo a morte daquele que era o principal provedor da família. Nesse sentido, o art. 1º da lei que trata dos Planos de Benefícios da Previdência Social¹ dispõe sobre essas proteções fundamentais:

Art. 1º A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente

Assim, a Previdência Social representa um mecanismo de proteção diante de circunstâncias que podem comprometer a subsistência do indivíduo, funcionando como uma forma de preparo para garantir os meios necessários à sua manutenção e assegurar-lhe uma vida com dignidade. Nesse contexto, conforme aponta Agostinho²:

O seguro previdenciário, ou previdência, é essencial na vida de qualquer cidadão trabalhador que queira garantir certa medida de segurança ao seu futuro. O sistema previdenciário brasileiro é composto de dois Regimes básicos, quais sejam: Regime Geral de Previdência Social e Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos e Militares e de dois Regimes Complementares de Previdência Social, sendo eles: o privado, que pode ser aberto ou fechado no RGPS, e o público, que por sua vez por ser apenas fechado nos Regimes Próprios de Previdência Social

A pensão por morte é um benefício pago aos dependentes do segurado falecido, estando previsto no Art. 201, V da Constituição Federal, tendo sua regulamentação disciplinada pela Lei nº 8.213/1991³ conhecida como Lei de Planos de Benefícios da Previdência Social.

Além disso, o artigo 74 da Lei nº 8.213/1991⁴, esclarece o momento que o benefício deve começar a ser pago:

A pensão por morte terá seu início a contar da data do óbito, quando requerido até trinta dias depois deste, ao passar desse prazo será pelo requerimento e em caso de morte presumida, será pela decisão judicial

A importância desse instituto se evidencia na medida em que a perda de um ente familiar pode resultar não apenas em grande impacto emocional, mas também em dificuldades financeiras significativas, especialmente quando o segurado falecido era o principal ou único

¹ BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 07 abr. 25.

² AGOSTINHO, Theodoro. Manual de Direito previdenciário. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 1

³ BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 15 março 2025

⁴ BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 15 março 2025

responsável pelo sustento da família. Assim, ao assegurar a continuidade de uma fonte de renda para os dependentes, a pensão por morte cumpre uma função essencial na manutenção da estabilidade econômica e social dos beneficiários.

2.1 Os Direitos Fundamentais Sociais

Na Constituição estão elencados os direitos mais básicos e necessários à preservação do Estado, denominados de direitos fundamentais. Sendo os direitos fundamentais os mais onerosos à sobrevivência de um Estado.

De acordo com José Afonso da Silva⁵, os direitos fundamentais abrangem condições jurídicas essenciais para a realização, a convivência e, em alguns casos, até mesmo a sobrevivência do ser humano. Assim, também podem ser definidos como direitos garantidos pelo Estado com o intuito de garantir uma existência digna e justa para todos.

Relativo ao tema, expressa-se Krell⁶:

Os direitos fundamentais sociais não são direitos contra o Estado, mas sim direitos por meio do Estado, exigindo do Poder Público certas prestações materiais. O Estado, por meio de leis, atos administrativos e da criação real de instalações de serviços públicos, deve definir, executar e implementar, conforme as circunstâncias, as chamadas “políticas sociais” (educação, saúde, assistência, previdência, trabalho, habitação) que facultam o gozo efetivo dos direitos constitucionalmente protegidos.

Referente aos direitos sociais, Canotilho ao citar a Constituição Social Portuguesa, estabelece um conceito amplo que engloba os princípios fundamentais daquilo que se chama de direito social. Nesse contexto, os direitos sociais compõem um conjunto de garantias de natureza econômica, social e cultural, voltadas à promoção de condições mínimas de dignidade. Além disso, sua concretização exige que o Estado atue de forma isonômica, assegurem a igualdade material

No Brasil, a primeira Constituição que positivou os direitos sociais foi a de 1934, fortemente influenciada pela Constituição de Weimar. Já em seu preâmbulo, essa Carta expressava a intenção de garantir ao povo brasileiro o bem-estar social e econômico. Os direitos sociais foram abordados especialmente nos Títulos IV (Da Ordem Econômica e Social) e V (Da Família, da Educação e da Cultura), sinalizando um marco na construção do Estado de bem-estar.

⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 178.

⁶ KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 144, n. 36, p. 239-260, out. 1999, p. 240.

Com a redemocratização, a Constituição de 1988⁷ nasceu com a clara intenção de reconstruir o pacto social brasileiro. Logo em seu preâmbulo, já deixa evidente o compromisso com a formação de um Estado Democrático voltado à efetivação dos direitos sociais. Nesse contexto, define como objetivos centrais do Estado a construção de uma sociedade mais justa, a erradicação da pobreza, a superação da marginalização e a redução das desigualdades sociais, conforme disposto no art. 3º.

A preocupação com a justiça social também se reflete no art. 170, que inaugura a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com a finalidade de assegurar a todos uma existência digna. Portanto, é evidente que o constituinte de 1988 não só reconheceu as desigualdades históricas do país, como também estabeleceu caminhos para enfrentá-las por meio da atuação efetiva do Estado.

Além disso, a Constituição de 1988 trouxe em sua redação um rol extenso de Direitos Sociais, que contempla a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.

Dessa maneira, considerando a abrangência dos direitos sociais previstos na Constituição e os limites orçamentários enfrentados pelo Estado, cabe ao Poder Público, em especial ao Legislativo e à Administração, a responsabilidade de formular, implementar e manter políticas públicas capazes de tornar esses direitos uma realidade concreta. No entanto, essa escolha não pode ser pautada unicamente por critérios econômicos ou conveniências momentâneas. É indispensável que a atuação estatal esteja sempre alinhada aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da justiça social.

2.2 Regime Geral da Previdência Social

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) tem como objetivo assegurar a inclusão de todos os trabalhadores vinculados à iniciativa privada. Com isso, os trabalhadores urbanos com vínculo empregatício regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) passam a contribuir obrigatoriamente para a Previdência Social, sendo responsáveis por manter suas contribuições em dia, a fim de garantir o acesso aos benefícios previdenciários. No mesmo sentido, leciona Agostinho⁸:

⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 15 mar. 25

⁸ AGOSTINHO, Theodoro. Manual de Direito previdenciário. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 129

A todo cidadão é dada a faculdade de se filiar a uma entidade aberta de previdência complementar privada, diferentemente do segmento fechado, que é de ingresso restrito às pessoas que compõem determinado grupo (como empregados de determinada empresa)

Diante disso, todo trabalhador assalariado no Brasil é automaticamente vinculado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), assumindo a responsabilidade de contribuir com o sistema previdenciário. Essa contribuição garante o acesso, no tempo oportuno, aos benefícios previstos em lei, seja em razão de invalidez, idade avançada ou outras situações legalmente previstas.

Nesse sentido, leciona Ibrahim⁹:

No Brasil, qualquer pessoa, nacional ou não, que venha a exercer atividade remunerada em território brasileiro filia-se, automaticamente, ao Regime Geral de Previdência Social – RGP, sendo obrigada a efetuar recolhimentos ao sistema previdenciário (somente se excluem desta regra as pessoas já vinculadas a regimes próprios de previdência.)

Com isso, são considerados segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) todos aqueles que, mediante filiação, passam a contribuir para o sistema com a finalidade de obter cobertura previdenciária em caso de eventos como aposentadoria, invalidez, morte, entre outros. Dentre esses, incluem-se o empregado rural e urbano, o empregado doméstico, o contribuinte individual, o trabalhador avulso, o segurado especial e o segurado facultativo.

Dessa forma, a doutrina de Castro e Lazzari¹⁰ classifica os segurados do RGP em duas espécies:

Obrigatório: são aqueles que ingressam no RGP sem precisarem expressar sua vontade e que contribuem compulsoriamente para a Seguridade Social, com direito aos benefícios pecuniários previstos para a sua categoria (aposentadorias, pensões, auxílios, salário-família e salário-maternidade) e aos serviços (reabilitação profissional e serviço social), a cargo da Previdência Social.

Facultativo: são as pessoas que, não estando em nenhuma situação que a lei considera como segurado obrigatório, contribuirão para o sistema, desde que sejam maiores de 16 anos e não estejam vinculados a nenhum outro regime previdenciário (art. 11 e § 2º, do decreto nº 3.048/1999).

Vale destacar a nova sistemática de contribuição previdenciária instituída pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que promoveu significativas alterações nos percentuais das alíquotas de contribuição dos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Com a reforma, as alíquotas passaram a ser progressivas, aplicadas de forma escalonada sobre faixas salariais, nos moldes do Imposto de Renda, o que significa que quanto maior o salário, maior será a alíquota incidente.

⁹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015. p. 21

¹⁰ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 90

Além disso, é considerado dependente toda pessoa que, mesmo não contribuindo diretamente para a Previdência Social, possui vínculo afetivo ou de parentesco com o segurado e, por isso, pode ter direito à percepção de benefícios previdenciários em caso de falecimento deste. Trata-se de uma proteção social assegurada pela legislação, com o objetivo de amparar os que dependiam economicamente do segurado em vida.

Dessa forma, ao ocorrer o óbito, a legislação previdenciária definirá quais benefícios poderão ser concedidos aos dependentes, como, por exemplo, a pensão por morte, observando os critérios e requisitos estabelecidos em lei para o reconhecimento dessa condição.

Conforme a doutrina de Dias e Macêdo¹¹:

Os dependentes são denominados beneficiários indiretos do Regime Geral de Previdência Social. Fala-se em beneficiários indiretos pelo modo como adquirem o direito à proteção previdenciária. Enquanto os segurados adquirem a condição de beneficiário por ato próprio (exercendo atividade remunerada prevista em lei ou contribuindo, caso não exerça atividade remunerada), o direito dos dependentes fica condicionado à existência da qualidade de segurado de quem dependem economicamente.

Para fins previdenciários, são considerados dependentes: o(a) filho(a) solteiro(a) menor de 21 anos; o(a) filho(a) maior de 21 anos, desde que seja solteiro(a), inválido(a) de forma permanente e economicamente dependente do segurado, conforme laudo médico; o cônjuge ou companheiro(a); o ex-cônjuge que receba pensão alimentícia; os pais que comprovem dependência econômica; e os irmãos solteiros, menores de 21 anos ou maiores incapacitados, também desde que demonstrem dependência econômica. Ressalte-se que a dependência econômica é um dos critérios essenciais para o reconhecimento da condição de dependente perante a Previdência Social.

Nesse contexto, é importante destacar o conceito de Castro e Lazzari¹²:

Cumpre evidenciar a existência de situações previstas em lei nas quais não há necessariamente dependência econômica: por exemplo, mesmo que ambos os cônjuges exerçam atividade remunerada, um é considerado dependente do outro, para fins previdenciários, fazendo jus a benefícios, mesmo que auferiram ganhos decorrentes de atividade laborativa. É que os critérios para a fixação do quadro de dependentes são vários, e não somente o da dependência puramente econômica. São os vínculos familiares, dos quais decorre a solidariedade civil e o direito dos necessitados à provisão da subsistência pelos mais afortunados (CF, art. 229), a nosso ver, o principal critério norteador da fixação da dependência no campo previdenciário. Esse critério, em alguns casos, será conjugado com o da necessidade econômica, vale dizer, quando se estende a dependência a pessoas que estão fora da célula familiar básica – cônjuge

¹¹ DIAS. Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. Curso de Direito Previdenciário. São Paulo: Método, 2008. p. 169.

¹² CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 100.

e filhos. É o caso dos pais do segurado, bem como dos irmãos inválidos ou menores de idade, não emancipados

Ademais, o INSS reconhece como cônjuge ou companheiro(a) qualquer pessoa que viva em união estável com o segurado, desde que tenha a intenção de formar uma família. Ou seja, precisa ser uma relação estável e duradoura entre o casal. Atualmente, conforme o art. 77, § 2º, V, b, da Lei nº 8.213/1991¹³, se o segurado tiver contribuído por menos de 18 meses ou se o casamento/união estável tiver menos de dois anos, o cônjuge ou companheiro só terá direito à pensão por quatro meses.

Dessa forma, os descontos realizados diretamente no salário fazem com que o trabalhador brasileiro seja automaticamente vinculado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Esse regime, administrado pelo INSS, funciona como um sistema de proteção no qual os segurados contribuem mensalmente com uma quantia obrigatória. Além disso, todo trabalhador que exerce atividade remunerada deve, obrigatoriamente, estar inscrito no RGP para ter direito aos benefícios oferecidos pela Previdência Social.

2.3 A Previdência Social Brasileira: uma digressão histórica

No Brasil, desde o período imperial, já haviam aparatos [havia aparatos] de cunho previdenciário. Entretanto, apenas em 1923, com a aprovação da Lei Eloy Chaves houve uma legislação sobre a temática. O decreto permitia que cada empresa ferroviária existente no país criasse sua Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAPs), bem como, concedia o direito de estabilidade aos ferroviários que estivessem há mais de dez anos na empresa. Tornando-se um marco jurídico no país, como um sistema de atuação no caráter previdenciário.

No entanto, ao longo da década de 1930, houve alterações neste contexto. Com o aumento da população nas cidades e o aumento dos sindicatos, houve a necessidade da criação de uma organização previdenciária por categoria profissional, criando, assim, os Institutos de Aposentadorias (IAPs). Os anos se passaram e era nítido a necessidade de haver um sistema previdenciário único.

A origem da pensão por morte no Brasil remonta ao início da legislação previdenciária do país. O benefício foi oficialmente introduzido pelo Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931¹⁴, que criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAPs) para categorias específicas de

¹³ BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 07 abr. 25.

¹⁴ BRASIL. Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 out. 1931. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20465-1-outubro-1931-500674-17>

trabalhadores. Esse decreto estabelecia a possibilidade de pagamento de pensão aos dependentes do trabalhador falecido, ainda que de forma limitada a determinados grupos profissionais.

Assim, em 1960, instituiu-se a Lei Orgânica de Previdência Social¹⁵, que unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadoria. Com isso, a pensão por morte passou a ser um benefício mais estruturado, abrangendo um número maior de trabalhadores segurados. Além disso, em 1963, houveram outras alterações no sistema previdenciário, havendo a inclusão do trabalhador rural (FUNRURAL).

Em 1966, instituíram o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)¹⁶ e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Nesse contexto, houve a unificação da previdência social para os trabalhadores urbanos, garantindo a concessão do benefício a um público mais amplo.

A partir de 1977, com a criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), houve a fusão do sistema previdenciário urbano e rural, garantindo a pensão por morte também aos trabalhadores do campo.

Com isso, em 1988, a Constituição Federal criou o Sistema de Seguridade Social, composto pelos subsistemas Previdência Social, Saúde, e Assistência Social. O *caput* do Art. 194 da CF/1988 conceitua que “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”.

A seguridade social formou um novo ideário social a partir de 1988, que formulou uma rede de proteção social extensiva (universalidade da cobertura e do atendimento), justa (uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais), equânime (equidade na forma de participação do custeio) e democrática (caráter democrático e descentralizado na gestão administrativa), onde o Estado passou a ter a responsabilidade de suprir e o dever de atenção.

Dessa maneira, a atual configuração da pensão por morte foi consolidada na Lei nº 8.213/1991¹⁷, que regula os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), estabelecendo os critérios de concessão e os seus beneficiários.

publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 15 mar. 2025.

¹⁵BRASIL. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 ago. 1960. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3807.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

¹⁶BRASIL. Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 set. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5107.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

¹⁷BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul. 1991. Disponível em:

Segundo Boschetti¹⁸, a seguridade social brasileira raramente é tratada a partir de suas propriedades inquiridoras ou averiguada empiricamente na sua universalidade. A maioria das produções teórico-acadêmicas sobre o tema, e mesmo os relatórios governamentais, limita a seguridade social ao seguro previdenciário, ou analisa cada uma das políticas que a compõem de forma individual e isolada, tentando correlacioná-las à uma suposta seguridade social que, efetivamente, está longe de realizar-se no Brasil. Esta tendência não ocorre somente no Brasil, observa-se também em outros países da América Latina e da Europa.

Dessa forma, percebe-se que boa parte das reformas promovidas no campo da Previdência Social decorre da ausência de implementação plena do modelo de seguridade social previsto na Constituição. Ao tratar a Previdência de forma isolada, desvinculada das demais políticas de proteção social, como a saúde e a assistência, essas reformas acabam comprometendo não apenas sua sustentabilidade financeira, mas também sua essência constitucional. Com isso, enfraquece-se a estrutura integrada da seguridade social, minando sua consolidação antes mesmo que ela se concretize de forma plena.

2.4 Evolução Legislativa da Pensão Por Morte entre a Constituição Federal de 1988 e a Emenda Constitucional nº 103/2019

A pensão por morte ocupa um lugar central no sistema previdenciário brasileiro, pois garante o amparo financeiro aos dependentes do segurado falecido, seja no âmbito do Regime Geral (RGPS) ou do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Contudo, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até a Emenda Constitucional nº 103/2019, o benefício sofreu mudanças significativas, em virtude de um cenário cada vez mais voltado à contenção fiscal, em detrimento da proteção social.

A Constituição de 1988 assegurava a pensão por morte como um direito essencial dentro da seguridade social, garantindo o benefício de forma integral, equivalente a 100% da aposentadoria do segurado e sem exigência de carência. Dessa forma, bastava a condição de segurado para que seus dependentes tivessem direito ao benefício. Além disso, cônjuges e companheiros(as) recebiam o valor de forma vitalícia, independentemente da idade ou do tempo de união.

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 15 mar. 2025.

¹⁸BOSCHETTI, Ivanete. Previdência e assistência: uma unidade de contrários na seguridade Social. Revista Universidade e Sociedade no 22. Brasília: Andes, 2000.

No entanto, o discurso de “equilíbrio atuarial” começou a se sobrepor ao compromisso com a justiça social. As reformas passaram a impor limites, reduzir valores, estabelecer critérios mais rigorosos e tornar cada vez mais difícil o acesso ao benefício.

Com isso, houve uma mudança de paradigma: da proteção ampla para a restrição técnica, enfraquecendo a função social da pensão por morte e colocando em risco a própria essência do sistema de seguridade previsto na Constituição.

2.4.1 Primeiras Alterações: Direcionamentos da Lei nº 8.213/1991 e da Lei nº 9.528/1997

A regulamentação da pensão por morte no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) foi estabelecida pela Lei nº 8.213/1991¹⁹, também conhecida como a Lei de Benefícios da Previdência Social. Essa norma organizou os critérios para a concessão do benefício e manteve as diretrizes protetivas que haviam sido estabelecidas pela Constituição Federal de 1988.

Dentre as regras originais previstas pela Lei nº 8.213/1991, destaca-se a ausência de carência, permitindo que o benefício fosse concedido mesmo que o segurado falecido não tivesse um tempo mínimo de contribuição. Essa característica diferenciava a pensão por morte de outros benefícios previdenciários, como a aposentadoria por tempo de contribuição e por idade, que exigiam um período mínimo de contribuições para que o segurado tivesse direito ao benefício. Essa regra foi justificada pela natureza assistencial da pensão, que visava garantir a proteção imediata dos dependentes do segurado falecido.

Outro ponto relevante da regulamentação inicial foi a definição do valor da pensão, que correspondia a 100% da aposentadoria que o segurado recebia ou teria direito caso fosse aposentado por invalidez. Essa previsão reforçava o caráter protetivo do benefício, assegurando que os dependentes não sofressem uma redução brusca de renda após a morte do segurado.

A regra de prioridade entre as classes determinava que se houvesse dependentes na primeira classe, os da segunda e terceira não teriam direito ao benefício. Isso evitava que pessoas com vínculos mais distantes concordassem com os familiares mais próximos.

No entanto, a necessidade de contenção dos gastos previdenciários fez com que o legislador promovesse alterações restritivas já na década de 1990. A Lei nº 9.528/1997²⁰

¹⁹ BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 15 mar. 25.

²⁰ BRASIL. Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 dez. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9528.htm. Acesso em: 15 de mar. 2025.

introduziu algumas modificações relevantes. Uma das modificações foi a exigência de comprovação da dependência econômica para os pais e irmãos do segurado, o que dificultou a concessão do benefício para esses grupos.

Além disso, houve a vedação da concessão da pensão nos casos em que o óbito ocorresse após a perda da qualidade de segurado, salvo se o falecido já tivesse direito adquirido a uma aposentadoria.

Essas mudanças indicavam o início de uma tendência legislativa de restrição da pensão por morte, reforçando a ideia de que a Previdência Social deveria priorizar a sustentabilidade financeira do sistema.

2.4.2 A Reforma Previdenciária de 1998 por meio da Emenda Constitucional nº 20/1998

A Emenda Constitucional nº 20/1998 representou a primeira grande reforma previdenciária desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, promovendo mudanças estruturais que redefiniram o funcionamento do sistema de seguridade social no Brasil.

Assim, embora não tenha alterado diretamente as regras da pensão por morte, essa reforma teve impactos indiretos expressivos, principalmente para os servidores públicos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), além de estabelecer novos critérios para a concessão de benefícios previdenciários no país.

Com isso, um dos principais pilares da EC nº 20/1998 foi a consolidação do caráter contributivo da Previdência Social, estabelecendo que os benefícios previdenciários deveriam ser concedidos proporcionalmente às contribuições efetivamente realizadas pelo segurado ao longo de sua vida laboral. Esse princípio visava não apenas fortalecer o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, mas também evitar distorções que permitiam a concessão de benefícios desproporcionais à arrecadação.

Dessa forma, ao determinar que as prestações previdenciárias deveriam estar diretamente relacionadas às contribuições vertidas ao sistema, a reforma inaugurou uma nova era na Previdência brasileira, em que a concessão de benefícios sem a devida contrapartida passou a ser vista como incompatível com a sustentabilidade do regime. Esse novo paradigma abriu caminho para futuras reformas que impuseram restrições a diversos benefícios, inclusive à pensão por morte.

Ademais, outro impacto indireto, mas altamente significativo, foi a extinção da aposentadoria integral para servidores públicos que ingressaram no serviço público após a reforma. Antes da EC nº 20/1998, os servidores estatutários tinham direito à aposentadoria com

base na última remuneração recebida, garantindo-lhes um valor significativamente superior ao pago aos segurados do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Com a nova regra, as aposentadorias passaram a ser calculadas com base na média das contribuições realizadas ao longo da carreira, o que reduziu consideravelmente os valores dos benefícios. Essa mudança não apenas reestruturou a forma como os servidores públicos acessaram seus benefícios previdenciários, mas também teve reflexos diretos na pensão por morte, já que o valor desse benefício passou a ser diretamente influenciado pelo novo cálculo da aposentadoria do segurado falecido.

Além disso, a EC nº 20/1998 fortaleceu a ideia de que qualquer modificação no sistema previdenciário deveria observar o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial. Esse princípio passou a ser amplamente utilizado como justificativa para alterações que impuseram restrições ao acesso e ao valor dos benefícios, incluindo a pensão por morte.

Com o passar dos anos, esse conceito foi reiteradamente invocado em novas reformas, como as implementadas pelas Emendas Constitucionais nº 41/2003, nº 47/2005 e, mais recentemente, pela EC nº 103/2019.

Outro reflexo indireto dessa reforma foi a intensificação da diferenciação entre o RPPS e o RGPS, consolidando a tendência de equiparação progressiva dos regimes. Antes da EC nº 20/1998, os servidores públicos possuíam benefícios muito mais vantajosos em relação aos segurados do regime geral, o que gerava desequilíbrios financeiros e desigualdades dentro do próprio sistema previdenciário. Com a eliminação da aposentadoria integral e a vinculação das aposentadorias ao histórico contributivo do servidor, iniciou-se um processo gradual de convergência entre os regimes, que mais tarde culminaria na criação do regime de previdência complementar para os servidores públicos e na limitação dos valores das aposentadorias e pensões ao teto do RGPS.

Dessa forma, ainda que a EC nº 20/1998 não tenha alterado diretamente as regras da pensão por morte, seus efeitos foram amplamente sentidos no sistema previdenciário brasileiro como um todo. A reforma consolidou a busca por equilíbrio atuarial, restringiu benefícios e preparou o terreno para reformas mais profundas que viriam nas décadas seguintes.

Assim, o impacto da reforma foi determinante na construção de um modelo previdenciário mais rígido e restritivo, no qual a concessão de benefícios passou a ser cada vez mais pautada pela sustentabilidade fiscal, muitas vezes em detrimento da proteção social dos segurados e seus dependentes. Essa lógica influenciou diretamente as mudanças que levaram à redução do valor da pensão por morte nas reformas seguintes, demonstrando que a EC nº

20/1998 foi um marco inicial no processo de transformação do sistema previdenciário brasileiro.

2.4.3 Lei nº 13.135/2015 – Primeira Grande Restrição à Pensão por Morte

A Lei nº 13.135/2015 trouxe as mudanças mais severas até então na concessão da pensão por morte, alterando tanto a duração do benefício quanto os requisitos para seu recebimento.

A principal modificação introduzida pela lei foi a redução da duração da pensão para cônjuges e companheiros(as), baseada na idade do dependente na data do óbito. Antes dessa mudança, a pensão era concedida vitaliciamente para o cônjuge ou companheiro(a), independentemente da idade. Com a nova regra, o tempo de recebimento passou a ser escalonado da seguinte forma: Menos de 21 anos: 3 anos de pensão; De 21 a 26 anos: 6 anos de pensão; De 27 a 29 anos: 10 anos de pensão; De 30 a 40 anos: 15 anos de pensão; De 41 a 43 anos: 20 anos de pensão; 44 anos ou mais: Pensão vitalícia.

Essa mudança foi justificada como uma medida de equilíbrio financeiro e evitação de fraudes, pois havia casos em que segurados idosos casavam-se com cônjuges muito mais jovens pouco antes do falecimento, garantindo-lhes uma pensão vitalícia.

Outra alteração significativa foi a imposição de um tempo mínimo de casamento ou união estável de dois anos para que o cônjuge tivesse direito à pensão. Antes da nova regra, bastava a comprovação do vínculo conjugal para que o benefício fosse concedido.

A lei também impôs restrições à acumulação de benefícios, impedindo que um mesmo dependente recebesse integralmente uma pensão por morte e uma aposentadoria, obrigando-o a optar pelo benefício de maior valor e recebendo um percentual reduzido do outro.

2.4.4 Lei nº 13.846/2019 – Novas Restrições e Combate a Fraudes

A Lei nº 13.846/2019²¹ endureceu ainda mais os critérios para a concessão da pensão por morte, focando especialmente na comprovação da união estável e da dependência econômica.

A partir dessa lei, os dependentes passaram a ser obrigados a apresentar documentos contemporâneos ao óbito que comprovasse o vínculo com o segurado. Essa mudança foi motivada pelo crescente número de fraudes envolvendo pedidos de pensão com base em uniões

²¹ BRASIL. Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jun. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm. Acesso em: 16 mar. 2025.

estáveis informais. Outra alteração foi o reforço na fiscalização da acumulação de benefícios, impondo um controle mais rigoroso sobre a limitação do valor acumulado entre pensão e aposentadoria.

Com isso, a pensão por morte deixou de ser um benefício amplamente garantido e sem restrições, tornando-se cada vez mais condicionado a requisitos rigorosos de comprovação e tempo de duração reduzido.

Entre 1988 e 2019, a pensão por morte passou por um processo de restrição progressiva, refletindo a preocupação com a sustentabilidade do sistema previdenciário. Se no início da vigência da CF/88 a pensão possuía caráter vitalício e valor integral, as reformas previdenciárias sucessivas reduziram sua duração, impuseram requisitos mais rígidos para concessão e diminuíram os valores pagos aos dependentes.

3 ALTERAÇÕES DA EC N° 103/2019 NA CONCESSÃO E NO CÁLCULO DA PENSÃO POR MORTE

A previdência desempenha um papel fundamental na vida dos trabalhadores, sendo a principal fonte de sustento para a população idosa do país, muitos dos quais dependem exclusivamente desses benefícios para garantir uma qualidade de vida mínima.

Na obra de Lazzari, Castro, Rocha e Kravchychyn²² comenta sobre a importância da Previdência:

A ação do Estado no âmbito da Previdência Social se dá pela efetiva proteção do indivíduo que se enquadra na condição de filiado ao regime – obrigatória ou facultativamente – e dos que se classificam como dependentes, com a concessão dos benefícios e serviços que caracterizam as prestações previdenciárias.

A Reforma Previdenciária, implementada pela EC n° 103/2019, foi proposta e aprovada sob o fundamento da crise econômica, fiscal, maior importância de equilíbrio financeiro, mudanças demográficas, e atuarial da previdência do país. Assim, a Reforma da Previdência não foi um movimento único, e sim um arcabouço de propostas com o intuito reduzir o déficit econômico da Previdência Social.

Com isso, o governo utilizou-se do argumento do crescimento da despesa previdenciária em consonância ao [em consonância com o] veloz processo de envelhecimento da população do país. Conforme consta na Exposição de Motivos da EC n° 103/2019:

[...] a presente proposta estabelece nova lógica mais sustentável e justa de funcionamento para a previdência social, regras de transição, disposições transitórias e dá outras providências. A adoção de tais medidas mostra-se imprescindível para garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro.

As novas regras da previdência foram aprovadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, e entraram em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional n° 103 no Diário Oficial da União (DOU), de 13 de novembro de 2019. Trazendo consigo uma série de mudanças, dentre elas, na pensão por morte.

Nesse sentido, desde 2015, algumas mudanças significativas foram introduzidas na legislação previdenciária com a promulgação da Lei n° 13.135²³, que manteve a redação da Lei

²²LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; KRAVCHYCHYN, Jefferson Luiz; KRAVCHYCHYN, Gisele Lemos. Prática Processual Previdenciária: Administrativa e Judicial. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p 84.

²³ BRASIL. Lei n° 13.135, de 17 de junho de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jun. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm. Acesso em: 30 de março de 2025

nº 8.213/91²⁴ e estabeleceu novos requisitos para a concessão da pensão por morte ao cônjuge, com o objetivo de evitar fraudes. A principal exigência passou a ser a comprovação de um casamento ou união estável de, no mínimo, dois anos, exceto em casos de óbito por acidente posterior ao casamento ou à união estável, que consideram o início dessas relações. Além disso, a exigência foi flexibilizada em situações onde o cônjuge ou companheiro dependente fosse incapaz para o trabalho ou insuscetível de reabilitação.

A Lei nº 13.135/15 também introduziu a possibilidade de perda do direito ao benefício caso se comprove fraude ou simulação, por meio de ação judicial. A mudança também estipulou que os dependentes filhos, enteados e tutelados, bem como irmãos, teriam o benefício cessado ao completarem 21 anos, salvo nos casos de invalidez ou deficiência, onde o direito seria mantido até a cessação da condição. Ademais, a vitaliciedade do benefício para cônjuges e companheiros, que era prevista até a entrada em vigor da Lei nº 13.135, foi restringida, adequando-se às novas normas.

No que se refere à pensão por morte, a reforma previdenciária retirou da Constituição as regras específicas para sua concessão, transferindo a competência para que cada ente federativo estabeleça sua própria regulamentação, conforme disposto no parágrafo 7º do artigo 40 da Constituição Federal²⁵, “in verbis”:

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

(omissis)

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

No entanto, em que pese a necessidade de gestão previdenciária profícua com vistas à manutenção do pagamento dos benefícios, a Emenda Constitucional nº 103/2019 foi bastante gravosa relativamente à concessão do benefício de pensão por morte, apresentando regras de cálculo dos benefícios que diminuem sobremaneira a retribuição financeira, se comparada ao valor que o de cujus recebia a título de remuneração.

²⁴ BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 01 de abril de 2025.

²⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 de março de 2025.

3.1 Cota Familiar

A primeira mudança foi a estipulação de cota familiar, antes da Reforma da Previdência, não haviam cotas para o benefício pensão por morte aos seus respectivos dependentes. O valor a ser recebido pelo dependente era de 100% da aposentadoria do segurado falecido. Com a reforma previdenciária, foi instituída à pensão por morte uma cota familiar, conforme consta em seu art. 23 da EC nº 103/2019²⁶.

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

A cota familiar significa uma porcentagem fixa que incidirá sobre o valor do benefício que o falecido receberá ao tempo da morte, bem como se fosse o valor da aposentadoria. Esse percentual fixo é de 50% e para cada dependente elevará em 10%, e caso este vier a perder a qualidade de dependente, o percentual a que lhe é de direito não será transferido para os demais. Segundo o texto da Emenda Constitucional nº 103/2019²⁷:

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

§ 2º Na hipótese de existir dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão por morte de que trata o caput será equivalente a:

I - 100% (cem por cento) da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, até o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social; e
II - uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem) por cento, para o valor que supere o limite máximo de benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

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

§ 4º O tempo de duração da pensão por morte e das cotas individuais por dependente até a perda dessa qualidade, o rol de dependentes e sua qualificação e as condições necessárias para enquadramento serão aqueles estabelecidos na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

§ 5º Para o dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, sua condição pode ser reconhecida previamente ao óbito do segurado, por meio de avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, observada revisão periódica na forma da legislação.

²⁶ BRASIL. Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 30 de março de 2025.

²⁷ BRASIL. Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 30 de março de 2025

§ 6º Equiparam-se a filho, para fins de recebimento da pensão por morte, exclusivamente o enteado e o menor tutelado, desde que comprovada a dependência econômica.

§ 7º As regras sobre pensão previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma da lei para o Regime Geral de Previdência Social e para o regime próprio de previdência social da União.

§ 8º Aplicam-se às pensões concedidas aos dependentes de servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social

Diante do amplo debate sobre o tema, é essencial destacar que os múltiplos fatores envolvidos impactam diretamente a vida dos dependentes do segurado falecido. Nesse contexto, no que se refere ao benefício de pensão por morte e, especificamente, ao valor a ser recebido, é fundamental ressaltar as considerações de Gueller e Berman²⁸, que oferecem uma análise aprofundada sobre os critérios e impactos dessas mudanças na proteção social dos beneficiários:

A pensão por morte sofreu substancial alteração no cálculo, que também se refletirá no valor desse benefício em estudo [...] será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento), exceto na hipótese de existir dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, quando o valor será de 100%.

Além disso, é necessário destacar, nessa mesma linha, que, além dos requisitos mencionados, Rocha e Muller²⁹ afirmam que: “as cotas individuais não são reversíveis no caso de pensões concedidas para fatos geradores ocorridos depois da vigência da EC nº 103/2019. Se houver dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, as cotas serão aplicadas sobre o que exceder o teto do regime geral. Quando não houver mais dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, o valor da pensão será recalculado de acordo com a regra geral do art. 23 da EC nº 103/2019”. Essa observação reforça a importância de uma análise criteriosa sobre os impactos das mudanças previdenciárias, especialmente no que tange à proteção dos dependentes e à manutenção da dignidade social dos beneficiários.

Com a nova disciplina introduzida pelo art. 23 da Emenda Constitucional em questão, verifica-se uma significativa alteração nas regras de cálculo da pensão por morte, resultando na redução do valor do benefício ao qual o dependente teria direito. Além disso, a extinção da

²⁸ GUELLER, Marta Maria R. Penteado; BERMAN, Vanessa Carla Vidutto; O Que muda com a reforma da previdência: regime geral e regime próprio dos servidores. Livro eletrônico. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 68.

²⁹ ROCHA, Daniel Machado da; MULLER, Eugélio Luis. Direito previdenciário em resumo. 3. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021. p. 301.

reversibilidade das cotas, anteriormente prevista no artigo 77, §1º, da Lei nº 8.213/91, representa uma mudança substancial no regime previdenciário.

Nesse contexto, é relevante destacar a observação de Lazzari³⁰, que aponta que a nova normatização também modificou entendimentos consolidados pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), “inclusive alterou aquilo que foi decidido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em sede de recurso repetitivo no Tema 732, privando o menor sob guarda da condição de dependente (§6º do art. 23)”. Essa alteração demonstra um endurecimento das regras previdenciárias, com impactos diretos sobre a proteção social de dependentes, especialmente menores sob guarda, que antes possuíam o amparo do sistema previdenciário.

Sobre a temática, Frederico Amado³¹ explica:

Trata-se de regra que veio reger a pensão por morte dos segurados do RGPS para óbitos a partir do dia seguinte à data de publicação da Emenda 103/2019. Isso porque as mortes até o dia da publicação da Emenda serão regidas pela legislação anterior prevista na Lei 8.213/911, nos termos do artigo 3º da Emenda.

Dessa forma, o impacto da Emenda Constitucional pode ser exemplificado da seguinte forma: suponha que o senhor X recebia uma aposentadoria de R\$ 8.000,00 por tempo de contribuição. Ao falecer, deixou dois dependentes: sua esposa, Y, e seu filho, Z, de 19 anos. Com a nova sistemática de cálculo, a pensão será composta por uma cota familiar fixa de 50% do valor da aposentadoria (R\$ 4.000,00), acrescida de 10% para cada dependente. Assim, enquanto houver dois beneficiários, a pensão corresponderá a 70% do valor original, totalizando R\$ 5.600,00.

No entanto, quando Z completar 21 anos, sua cota cessará, reduzindo o percentual total para 60%. Dessa forma, a esposa Y passará a receber R\$ 4.800,00. Antes da reforma, o benefício seria equivalente ao valor integral da aposentadoria do segurado falecido, ou seja, R\$ 8.000,00. Após a alteração das regras, o montante caiu para R\$ 5.600,00 e, posteriormente, para R\$ 4.800,00, evidenciando a redução significativa do amparo previdenciário aos dependentes.

Além disso, caso haja um dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, a pensão por morte será concedida integralmente, correspondendo a 100% do benefício que o segurado falecido recebia ou teria direito a receber. Nessa hipótese, não se aplica a regra das cotas, garantindo que o valor não seja reduzido enquanto persistir a condição de invalidez ou deficiência.

³⁰ LAZZARI, João Batista. Comentários à reforma da previdência / João Batista Lazzari [et al.]. – Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 79.

³¹ AMADO, Frederico. Direito Previdenciário. 11. ed. Curitiba: Juspodivm, 2020. p. 494

3.2 Cálculo do valor do benefício

A segunda mudança diz respeito ao cálculo do valor do benefício. Tradicionalmente, a pensão por morte era calculada com base no valor da aposentadoria que o segurado recebia ou no montante a que teria direito na data do falecimento. Com a Reforma, houve uma alteração significativa na forma de cálculo das aposentadorias, impactando diretamente o valor das pensões concedidas.

Antes da EC nº 103/2019, era permitida a exclusão das 20% menores contribuições ao INSS no cálculo da aposentadoria, o que resultava em um benefício final mais vantajoso. No entanto, com a nova regra, todas as contribuições passaram a ser consideradas, sem essa exclusão, o que reduziu a média dos valores e, consequentemente, diminuiu o montante pago aos dependentes na pensão por morte. Conforme estabelece o art. 26 da referida emenda³²:

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

Outro fator que contribuiu para a redução do valor da pensão foi a mudança no coeficiente utilizado para o cálculo. Anteriormente, a média salarial do benefício era considerada integralmente, aplicando-se um coeficiente de 100%. Com a Reforma, esse percentual foi reduzido para 60%, afetando diretamente os valores concedidos.

Essa nova regra impacta, especialmente, as aposentadorias por invalidez decorrentes de doenças ou acidentes comuns. No entanto, nos casos em que a invalidez tem origem em acidente de trabalho, doença profissional ou do trabalho, mantém-se a aplicação do coeficiente de 100%. Assim, a cota familiar da pensão por morte será calculada com base nesses novos parâmetros, o que pode resultar em uma redução expressiva do valor final do benefício.

No mesmo sentido, Amado³³ leciona sobre o tema:

“Para os homens, a teor do artigo 26 da Emenda 103/2019, o valor do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente corresponderá a sessenta por cento da média aritmética das 100% das remunerações/ salários de contribuição, com acréscimo de 2% para cada ano que ultrapassar os 20 anos de contribuição.”

“No entanto, para a aposentadoria por incapacidade da mulher existe uma regra especial de cálculo da renda mensal no artigo 26, §5º, da Emenda 103/2019, que prevê

³² BRASIL. Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 30 de março de 2025

³³ AMADO, Frederico. Direito Previdenciário. 11. ed. Curitiba: Juspodivm, 2020. p. 494 e 497

a progressão a contar de 15 anos, e não de 20 anos de contribuição.”

Para exemplificar melhor a mudança da reforma, se o senhor S tivesse cumprido todos os requisitos para a aposentadoria por tempo de contribuição antes da reforma, seu benefício seria de R\$ 4.500,00. No entanto, ao solicitar a aposentadoria após a Reforma da Previdência, o valor foi recalculado e fixado em R\$ 4.000,00. Com seu falecimento, a pensão por morte será concedida conforme as novas regras: a base do cálculo será 50% do benefício, acrescido de 10% por cada dependente. Assim, M e N terão direito a 70% de R\$ 4.000,00, totalizando R\$ 2.800,00. Caso N deixe de ser dependente, passará a receber apenas 60% do valor original da aposentadoria, equivalente a R\$ 2.400,00.

Além disso, a legislação prevê um acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que ultrapasse 20 anos, garantindo um ajuste progressivo mínimo ao benefício.

3.3 Cumulação de Benefícios

A terceira alteração trata da possibilidade de cumulação dos valores da pensão por morte com outros benefícios, com a devida redução da porcentagem do valor. Conforme previsto no artigo 24 da Emenda Constitucional nº 103/2019, será permitida a acumulação de benefícios nas seguintes situações: aposentadoria concedida no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou de regimes próprios de previdência, juntamente com pensões decorrentes de atividades militares; pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro concedida por outro regime de previdência social ou militar; e pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro de um regime de previdência social, somada à aposentadoria concedida no âmbito do RGPS ou regime próprio, ou ainda aos proventos de inatividade militar.

Nesse contexto, o valor do benefício mais vantajoso é pago integralmente, enquanto a parte dos outros benefícios é apurada de forma cumulativa, conforme faixas de valores: 60% do que exceder 1 salário mínimo até 2 salários; 40% do valor que excede 2 salários mínimos até 3; 20% do que excede 3 salários mínimos até 4; e 10% do valor que excede 4 salários mínimos.

Essas aplicações podem ser revistas a qualquer momento, caso haja alteração de algum benefício. Importante destacar que as restrições não se aplicam a quem adquiriu o direito aos benefícios antes da vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Dessa maneira, é evidente que a nova forma de cálculo da pensão por morte trouxe impactos negativos para os dependentes que contavam exclusivamente com a renda do segurado falecido. Embora a mudança tenha sido justificada como uma medida para equilibrar

o sistema previdenciário, o valor do benefício deixou de ser integral, passando a corresponder a apenas 50% da aposentadoria, acrescido de 10% por dependente. Essa redução pode comprometer significativamente a renda familiar e afetar diretamente a sobrevivência dos dependentes do falecido.

3.4 Tempo mínimo de união estável ou casamento

A legislação previdenciária vigente reconhece a união estável como aquela caracterizada pela convivência pública, contínua e duradoura entre duas pessoas, estabelecida com o objetivo de constituir família, nos termos do §1º do artigo 1.723 do Código Civil³⁴.

Com a entrada em vigor da Lei nº 13.135/2015³⁵, foram estabelecidos novos critérios para a concessão da pensão por morte, especialmente quanto à sua duração. Para os óbitos ocorridos após a promulgação da referida lei, o cônjuge ou companheiro (a) somente terá direito ao benefício se o casamento ou a união estável tiverem sido formalizados com, no mínimo, dois anos de antecedência à data do falecimento do segurado, e se este houver vertido ao menos 18 contribuições mensais ao sistema previdenciário.

Caso esses requisitos não sejam cumpridos de forma cumulativa, a pensão por morte será concedida por tempo limitado, geralmente restrita a quatro meses. Essa limitação representa uma mudança significativa no tratamento jurídico da proteção dos dependentes do segurado falecido, pois impõe barreiras temporais que não existiam anteriormente.

Nesse contexto, Amado³⁶ esclarece que, anteriormente à alteração legislativa, a Lei nº 8.213/91 não exigia que a comprovação da união estável fosse feita exclusivamente por meio de prova documental. Era admitida a comprovação exclusivamente testemunhal, com base no Princípio do Livre Convencimento Motivado do julgador.

Por esse motivo, o disposto no artigo 143 do Regulamento da Previdência Social, que exigia início de prova material, era considerado ilegal e, em muitos casos, desconsiderado pelos tribunais.

Contudo, esse cenário foi substancialmente modificado com a promulgação da Lei nº 13.846/2019, que incluiu no artigo 16 da Lei nº 8.213/91 o §5º, estabelecendo a exigência

³⁴ BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm Acesso em: 12 de abril de 2025.

³⁵ BRASIL. Lei nº 13.135 de 17 de junho de 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jun. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13135.htm. Acesso em: 12 de abril de 2025.

³⁶ AMADO, Frederico. Direito Previdenciário. 11. ed. Curitiba: Juspodivm, 2020. p. 491

expressa de início de prova material para a comprovação da união estável, com a exigência de que essa prova tenha, no mínimo, 24 meses de anterioridade à data do óbito ou do recolhimento à prisão do segurado, nos casos de auxílio-reclusão.

Com essas mudanças legislativas, consolidou-se um novo marco jurídico para o reconhecimento de dependência no âmbito previdenciário, especialmente no tocante à pensão por morte. Passou-se a exigir um prazo mínimo de duração da união e de contribuição ao sistema, critérios que impactam diretamente o tempo de recebimento do benefício pelo cônjuge ou companheiro sobrevivente.

Tais exigências refletem a opção do legislador por tornar mais rígidas as regras de acesso a esse tipo de proteção social, sob o argumento de evitar fraudes e preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

No entanto, essas restrições também suscitam debates quanto à sua compatibilidade com os princípios da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da proteção à família, pilares fundamentais da seguridade social brasileira.

3.5 Novos prazos de duração do benefício de pensão por morte para cônjuges e companheiros

Outra alteração trazida pela EC nº 103/2019, foi o prazo de duração da pensão por morte para os dependentes, variando de acordo com a idade e o tipo de beneficiário. Ao se tratar dos filhos do segurado, a legislação previdenciária estabelece que o direito à pensão por morte cessará automaticamente ao completarem 21 (vinte e um) anos de idade, salvo nos casos de invalidez ou deficiência. Esse limite etário busca refletir o entendimento de que, a partir dessa idade, presume-se que o dependente é capaz de prover seu próprio sustento, salvo prova em contrário.

No que diz respeito ao cônjuge ou companheiro(a), o inciso V do artigo 77 da Lei nº 8.213/1991³⁷ (redação atualizada) define os prazos de duração da pensão por morte, que variam conforme a idade do beneficiário na data do óbito do segurado, bem como o tempo de contribuição e a duração da relação conjugal ou da união estável.

Nos casos em que o cônjuge ou companheiro(a) for inválido ou tiver deficiência, o benefício será mantido enquanto perdurar a situação de invalidez ou deficiência, cessando apenas quando houver o fim da incapacidade ou a superação da condição limitante.

Entretanto, se o segurado falecer sem ter completado ao menos 18 (dezoito)

³⁷ BRASIL. Lei 8.213, de 24 de junho de 1991. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jun. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 12 de abril de 2025.

contribuições mensais ao sistema, ou se o casamento ou união estável tiver sido formalizado há menos de 2 (dois) anos da data do óbito, a pensão por morte será concedida por apenas 4 (quatro) meses.

Com isso, essa regra tem o escopo de diminuir concessões consideradas abusivas ou fraudulentas e está diretamente vinculada ao endurecimento das exigências para a obtenção do benefício, promovido pela recente reforma previdenciária.

Entretanto, se o falecimento do segurado ocorra após o cumprimento de, no mínimo, 18 (dezoito) contribuições mensais ao sistema previdenciário, e desde que o casamento ou a união estável tenha tido duração igual ou superior a 2 (dois) anos, a duração da pensão por morte passa a ser determinada de acordo com a idade do cônjuge ou companheiro sobrevivente. Essa regra está prevista no art. 77, §2º, inciso V, alínea “c”, da Lei nº 8.213/1991³⁸. Abaixo, a Tabela 1:

Tabela 1 - Relação entre a idade do beneficiário e o tempo de duração da pensão

Idade do cônjuge/companheiro no momento do óbito	Duração da pensão por morte
Menos de 21 anos	3 anos
Entre 21 e 26 anos	6 anos
Entre 27 e 29 anos	10 anos
Entre 30 e 40 anos	15 anos
Entre 41 e 43 anos	20 anos
44 anos ou mais	Vitalício

Fonte: Santos (2019)

Desse modo, a pensão por morte vitalícia deixa de ser garantida de forma ampla a todos os cônjuges ou companheiros sobreviventes. A legislação passou a estabelecer que apenas aqueles com 44 anos de idade ou mais, na data do falecimento do segurado, terão direito a receber o benefício por toda a vida. Para os demais, com idade inferior a 44 anos, o benefício será pago por tempo determinado, conforme os prazos estabelecidos na tabela legal.

Essa mudança reflete o entendimento do legislador de que não há necessidade de estender a pensão por períodos mais longos para dependentes mais jovens, considerando a maior possibilidade de inserção ou reinserção no mercado de trabalho. Assim, a vitaliciedade

³⁸ BRASIL. Lei 8.213, de 24 de junho de 1991. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jun. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 12 de abril de 2025.

da pensão por morte foi restringida, passando a ser uma exceção e não mais a regra, aplicável exclusivamente aos cônjuges ou companheiros que, pela idade, se presumiam com menor capacidade de autossustento.

4 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 7051: FUNDAMENTOS E REPERCUSSÕES

A Emenda Constitucional nº 103/2019, promoveu grandes modificações no sistema previdenciário brasileiro. No que tange à pensão por morte no RGPS, foi alterada, principalmente, a sistemática de cálculo da cota familiar. A nova regra estabelece que a cota familiar corresponderá a 50% do valor do benefício por este recebido pelo instituidor falecido, acrescido de 10% para cada dependente até o limite de 100% de sua quantia.

Em face ao panorama após a implementação da referida emenda, então, da EC n. 103/2019, a Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados e Assalariadas Rurais (CONTAR) propôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7051, impugnando a constitucionalidade do art. 23 da supracitada emenda. A requerente argumentou que a nova fórmula de cálculo da pensão por morte representava um grave retrocesso social, comprometendo a dignidade e a subsistência dos dependentes do segurado falecido.

4.1 Contextualização: Fundamentos utilizados para propositura da ADI

A CONTAR fundamentou sua argumentação na inconstitucionalidade do artigo 23 da EC n.º 103/2019, alegando que a redução do benefício violava o caráter contributivo da Previdência Social, previsto no art. 201, caput, da Constituição Federal de 1988.

A entidade ressaltou que a Previdência Social brasileira é baseada em um sistema de financiamento solidário, com contribuições feitas ao longo da vida laboral do segurado para posteriormente assegurar a concessão de benefícios por ele e seus dependentes. Todavia, com a nova sistemática imposta pela reforma previdenciária ora analisada, a pensão por morte passou a ser calculada em função de percentual reduzido do valor da aposentadoria recebida pelo segurado falecido, não considerando devida ponderação do que foi pago a título de contribuições durante anos.

Além disso, a Confederação argumentou que a nova regra afrontava diretamente o princípio da dignidade da pessoa humana³⁹, previsto no art. 1.º, III, da Constituição Federal. Nesse sentido, a referida entidade enfatizou a natureza substitutiva da renda previdenciária da pensão por morte, sendo crucial para que os dependentes do trabalhador falecido mantivessem

³⁹ Na fundamentação da propositura da ADI, a CONTAR fundamenta que a dignidade da pessoa humana é princípio fundamental porque conceitua que todo indivíduo tem um valor intrínseco e deve ser tratado com respeito e justiça. Disposto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, o princípio orienta a produção e a interpretação das normas jurídicas, possibilitando a tutela dos direitos fundamentais. Ademais, no âmbito da seguridade social, conceito comum aos três fins autores do texto constitucional, dita a obrigação do Estado de garantir as autoridades. Além disso, é um mecanismo para resolver conflitos normativos, assegurando que nenhuma norma comprometa a proteção social e a justiça.

a viabilidade financeira.

Com isso, proporcionar um valor de pensão substancialmente menor do que essencial para garantir a subsistência aos beneficiários tornaria a renda previdenciária simplesmente inviável para beneficiários em circunstâncias mais vulneráveis. Tal cenário, segundo a CONTAR, resultaria em um aumento da desigualdade social e na precarização das condições de vida dos pensionistas, colocando em risco sua dignidade e integridade.

Ademais, outro fator basilar na argumentação da entidade foi violação ao princípio da proteção à família, assegurado no art. 226 da Constituição Federal. Isto porque, conforme mencionado, a Carta Magna considera a família a base da sociedade e coloca sobre o Estado a obrigação de protegê-la.

A pensão por morte, por sua vez, substitui a renda do segurado falecido, com o intuito de manter a subsistência do núcleo familiar e proteger os dependentes de situações degradantes. No entanto, a nova regra desconsidera essa função social e impõe cortes severos no benefício, sem oferecer mecanismos compensatórios eficazes para assegurar a proteção familiar.

Por fim, a Confederação argumentou que a redução drástica do benefício configura um claro retrocesso social, incompatível com os princípios constitucionais que regem a seguridade social e a proteção aos direitos fundamentais.

No mesmo sentido, o princípio da vedação ao retrocesso social está intrínseco na Constituição Federal e almeja impedir que as reformas legislativas reduzam direitos fundamentais já implementados anteriormente, sem que haja um embasamento suficiente ou medidas compensatórias adequadas.

Além disso, destacou que a Previdência Social é uma garantia constitucional, sendo elencado como direito fundamental dos trabalhadores e seus dependentes, com isso, qualquer alteração que implique na redução do seu amparo deve ser verificada de forma rigorosa, para que não seja comprometida a eficácia da assistência social nacional.

Ademais, ressaltou que a EC n.º 103/2019 impôs uma redução substancial no valor da pensão por morte sem apresentar alternativas que minimizem seus impactos negativos, o que, na visão da entidade, configura um retrocesso na garantia do direito previdenciário.

Dessa forma, a CONTAR sustentou que a nova sistemática da pensão por morte afrontava princípios essenciais da Constituição Federal, colocando em risco a segurança financeira dos pensionistas e comprometendo a finalidade protetiva da Previdência Social.

4.2 Legitimidade Ativa da Requerente

Inicialmente a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Senado Federal refutaram a legitimidade ativa da requerente. Ambas alegaram que a CONTAR não representava uma parcela ampla da categoria dos trabalhadores rurais, com isso, não possuía a pertinência temática suficiente para indagar uma norma em prol de todos os beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Os órgãos alegaram que a ADI deveria ser proposta por entidades que representassem um número mais amplo de trabalhadores ou que demonstrassem uma relação mais direta e específica com todos os segurados afetados pela norma impugnada.

Em contrapartida ao alegado pelos órgãos, a confederação argumentou que sua legitimidade advém do princípio da representação sindical e da natureza coletiva do tema impugnado, já que a nova sistemática afetava diretamente os trabalhadores que representava.

Além disso, a entidade sustentou que as mudanças introduzidas pela EC n.º 103/2019 teriam impacto significativo sobre esse grupo que representava, tornando legítima sua atuação na defesa dos interesses previdenciários da categoria.

O relator da ação, ministro Luís Roberto Barroso, reconheceu a legitimidade da entidade para propor a ADI nº 7051. Em seu voto, destacou que, embora a entidade representasse um segmento específico dos segurados do RGP, a questão debatida possuía relevância geral para todos aqueles que poderiam ser afetados pela nova regra previdenciária.

O ministro argumentou que a jurisprudência do STF tem adotado um entendimento mais flexível sobre a legitimidade ativa de confederações sindicais e associações, desde que seja demonstrado o vínculo temático entre a entidade e o direito questionado.

Assim, ao considerar que a confederação atuava em defesa de uma categoria profissional diretamente impactada pela reforma previdenciária, o relator afastou a preliminar de ilegitimidade e prosseguiu na análise do mérito da ação.

Além disso, o Ministro Relator ressaltou que o princípio do amplo acesso à jurisdição deve ser interpretado de forma a garantir que grupos representativos de trabalhadores possam contestar normas que afetem direitos fundamentais de seus representados.

Dessa forma, a decisão de reconhecer a legitimidade da entidade reforçou a importância do papel das entidades sindicais na defesa de direitos sociais e previdenciários, permitindo que temas de grande impacto fossem apreciados pelo STF, mesmo quando questionados por representantes de segmentos específicos da classe trabalhadora.

4.3 Posicionamento da Advocacia-Geral Da União (AGU) e da Procuradoria-Geral da República (PGR)

No bojo do processo, a Advocacia-Geral da União (AGU) se manifestou pela constitucionalidade do Art. 23 da EC n.º 103/2019, argumentando que a reforma na previdência era necessária para garantir a estabilidade financeira e atuarial do sistema previdenciário no Brasil. No mesmo sentido, o órgão alegou que as modificações no regimento da pensão por morte também refletem práticas internacionais de Previdência Social.

Além disso, asseverou que as alterações buscam evitar o colapso do sistema previdenciário, que devido ao envelhecimento da população e ao aumento da expectativa de vida dos beneficiários, está ficando defasado. Com isso, justifica-se a redução do valor da pensão por morte para assegurar a manutenção da Previdência à longo prazo, assegurando que o sistema continue a amparar futuras gerações.

Em sentido contrário, à Procuradoria-Geral da República (PGR), manifestou-se pela inconstitucionalidade da referida reforma, fundamentando que a rigorosa redução no valor do benefício afronta direitos basilares assegurados pela Constituição Federal, sobretudo no que tange o princípio da dignidade da pessoa humana e a proteção à família.

No mesmo sentido, argumentou que a pensão por morte possui caráter essencialmente assistencial e substitutivo da renda do segurado falecido, devendo ser resguardado contra retrocessos legislativos injustificados.

Além disso, a PGR enfatizou que diminuir a pensão poderia intensificar a situação de vulnerabilidade de viúvas, órfãos e outros dependentes que, sem alternativas de sustento, ficariam expostos a graves dificuldades financeiras.

Ademais, a procuradoria também destacou que a vedação ao retrocesso social, especialmente quando se trata de direitos previdenciários, pois esses benefícios desempenham um papel fundamental na garantia da segurança social, protegendo os cidadãos contra diferentes riscos.

Por isso, a PGR argumentou que o STF deveria declarar a inconstitucionalidade do Artigo 23 da Emenda Constitucional 103/2019 e restabelecer o modelo de proteção previdenciária vigente antes da reforma.

4.4 Análise do voto divergente– Ministro Edson Fachin

O Ministro Edson Fachin votou pela inconstitucionalidade da norma impugnada, alegando que as novas alterações na pensão por morte impuseram severas restrições aos

beneficiários. Em seu voto divergente, o ministro argumentou que a CF garante o direito à previdência social como parte elementar da seguridade, assegurando a proteção adequada aos cidadãos em situação de vulnerabilidade.

Com isso, argumentou que a mudança ocasionada pela Emenda Constitucional nº 103/2019 afronta a dignidade da pessoa humana, pois a redução expressiva do benefício impacta diretamente os familiares que dependem da pensão para sobreviver.

Outro ponto central do voto do Ministro Fachin foi a violação ao princípio da vedação ao retrocesso social. O Ministro argumentou que, uma vez garantido um nível de proteção previdenciária, não é tolerável que ocorra uma redução de forma substancial sem oferecer alternativas compensatórias adequadas.

Nesse contexto, afirmou que não há um entendimento majoritário nas ciências sociais quanto às alegações de um déficit previdenciário inevitável e insuperável, à regressividade dos regimes previdenciários e à ideia de que as reformas reduzirão a profunda desigualdade de renda no país. Tais conclusões assumem especial relevância quando se analisa o Regime Geral da Previdência Social, responsável por amparar uma parcela significativa da população brasileira.

Além disso, o argumento econômico sobre o déficit não pode, por si só, justificar a constitucionalidade de qualquer alteração no regime jurídico, tampouco deve conduzir, de forma automática, a interpretações constitucionais de caráter estritamente consequencialista. A Previdência Social constitui uma política pública essencial, que transcende uma mera relação privatística ou de capitalização.

No mesmo sentido, o Ministro Fachin destacou que o caput do Art. 23, da Emenda Constitucional nº 103/2019, ao redefinir a sistemática de cálculo da pensão por morte, instituiu um duplo mecanismo de redução do benefício. Primeiro, ao determinar a aplicação de cotas individuais para os dependentes, limitando o valor total do benefício. Segundo, ao estabelecer como base de cálculo o montante correspondente a uma aposentadoria por incapacidade permanente, o que reduz a renda previdenciária para aqueles que ainda estavam em atividade no momento do óbito.

Outrossim, chamou a atenção para o impacto da medida sobre grupos historicamente marginalizados, como viúvas idosas sem vínculo formal de trabalho, mães solo responsáveis por filhos menores e dependentes com deficiência, que muitas vezes não contam com outra forma de sustento além da pensão previdenciária.

Segundo o ministro, reduzir drasticamente esse benefício sem criar alternativas que garantam a subsistência desses grupos gera um cenário de insegurança e desproteção,

ameaçando direitos fundamentais.

Dessa forma, o Ministro Edson Fachin reforçou o papel do STF como guardião dos direitos sociais, defendendo que reformas que fragilizam garantias essenciais da seguridade social não devem prevalecer. Com isso, concluiu que a norma impugnada deveria ser declarada inconstitucional, restaurando a proteção previdenciária nos moldes anteriores à reforma.

4.5 Análise do voto vencido – Ministra Rosa Weber

A Ministra Rosa Weber acompanhou a divergência e votou pela inconstitucionalidade da norma impugnada, fundamentando sua decisão na violação de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Em sua visão, a reforma previdenciária enfraqueceu significativamente o amparo social destinado aos dependentes do segurado falecido, comprometendo a proteção mínima necessária à dignidade da pessoa humana.

Segundo a Ministra, a nova sistemática da pensão por morte reduziu substancialmente o benefício sem considerar as reais necessidades dos pensionistas, especialmente os de baixa renda, que dependem integralmente desse recurso para sua sobrevivência. Essa mudança poderia deixar milhares de famílias desamparadas e pressionar ainda mais os sistemas de assistência social, gerando impactos negativos na economia do país.

A Ministra Weber destacou que a Previdência Social tem uma função essencialmente protetiva e deve sempre respeitar o princípio da proteção social. Esse princípio assegura que as normas previdenciárias sejam aplicadas de forma a evitar retrocessos nos direitos fundamentais. Assim, ao reduzir drasticamente os valores pagos na pensão por morte, a reforma contrariava a lógica da seguridade social, que deve ser contínua e progressiva.

Ademais, alertou para a ausência de proporcionalidade na reforma previdenciária. Na sua visão, para se ter um sistema previdenciário justo é necessário haver um equilíbrio entre a responsabilidade fiscal e a proteção social. Dessa maneira, é importante que a sustentabilidade do sistema não se sobreponha a necessidade de garantir o mínimo existencial aos dependentes do segurado falecido.

Além disso, a Ministra salientou que as alterações da reforma desconsideraram as desigualdades estruturais do Brasil, impactando negativamente a vida dos dependentes do segurado falecido, que possuem como única fonte de renda a pensão por morte.

Sendo esse grupo composto especialmente por mulheres idosas que estão fora do mercado formal de trabalho, filhos menores e dependentes com deficiência. Com isso, reduzir drasticamente esse benefício sem ofertar meios compensatórios, aumentaria a vulnerabilidade

econômica dessas pessoas, elevando a pobreza e promovendo uma exclusão social.

Para a Ministra, a norma falhou tanto em garantir a proteção previdenciária, bem como viola o dever constitucional do Estado de assegurar a dignidade dos seus cidadãos, principalmente os mais vulneráveis.

Por fim, a Ministra Rosa Weber encerrou seu voto alegando que a referida emenda implementa um retrocesso social inadmissível e infringe direitos fundamentais da Constituição. Nesse sentido, concluiu pela inconstitucionalidade da norma.

4.6 Voto Vencedor do Relator - Ministro Luís Roberto Barroso

O Ministro Luís Roberto Barroso, relator da ADI, embasou seu entendimento no cenário econômico do sistema previdenciário, salientou que é necessário assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social. Nesse cenário, argumentou que o povo brasileiro atualmente tem uma maior expectativa de vida, ocasionando um período maior percepção de benefícios e, consequentemente, aumenta a demanda por mais recursos financeiros.

Além disso, o Ministro Barroso alegou que as famílias brasileiras vem diminuindo o número de membros, ocasionando uma expressiva queda na taxa de fecundidade. Essa mudança demográfica impacta diretamente a Previdência Social, pois há menos pessoas em idade ativa contribuindo para o sistema, ao passo que os gastos com aposentadorias seguem em alta.

Diante desse cenário, o Ministro argumentou que a alteração no cálculo da pensão por morte foi necessária para manter a sustentabilidade do regime, equilibrando as contribuições dos mais jovens, que diminuem, com os custos previdenciários, que aumentam.

Por outro lado, essa justificativa do Ministro ignora fatores sociais e econômicos cruciais. Embora o número médio de filhos tenha diminuído, isso não elimina a dependência econômica dos beneficiários. Pelo contrário, famílias menores podem ter menos rede de apoio, tornando a pensão ainda mais essencial para garantir a subsistência dos dependentes.

Além disso, asseverou que a informalidade no mercado de trabalho impede que muitos dependentes tenham outra fonte de renda, agravando sua vulnerabilidade. A expectativa de vida crescente também amplia o período de dependência da pensão, assim, a redução da pensão compromete diretamente a segurança financeira dessas pessoas, podendo levá-las a uma situação de precariedade e dependência de assistência social.

Por fim, argumentou que a Previdência Social não deve ser estruturada apenas com base em estatísticas demográficas, mas sim na proteção efetiva dos segurados e seus dependentes. Reduzir a pensão sob esse argumento enfraquece um direito essencial e

compromete a dignidade daqueles que mais precisam.

Entretanto, o Ministro relator embasou seu voto em vetores interpretativos voltados à manutenção do equilíbrio do sistema previdenciário e ao atendimento às competências normativas. Para o Ministro Barroso, o princípio da sustentabilidade financeira foi um dos pilares da sua análise, pois a manutenção do sistema previdenciário justificaria a adoção de um controle rigoroso para assegurar sua continuidade. Na visão do Ministro, a reforma buscava assegurar que o sistema perdurasse para as próximas gerações.

Ademais, outro vetor interpretativo utilizado pelo Ministro em sua decisão foi a razoabilidade e a proporcionalidade da norma. No entendimento do Ministro Roberto Barroso, as novas regras aplicáveis à pensão por morte não estabelecem uma redução absoluta do benefício, mas promovem uma adaptação adequada para harmonizar a Previdência brasileira a modelos internacionais que adotam regras semelhantes.

O Ministro afirmou que a emenda proposta assegura uma proteção social mínima para os dependentes, conciliando os direitos individuais com a urgência de manter o fundo de pensão, em simetria com os sistemas previdenciários internacionais.

Nesse sentido, o pleno do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, negou o pedido formulado na ação direta de constitucionalidade e deliberou sobre a questão jurídica da seguinte forma: "**É constitucional o art. 23, caput, da Emenda Constitucional n.º 103/2019, que define novos critérios de cálculo para a pensão por morte no Regime Geral e nos Regimes Próprios de Previdência Social**" (grifou-se). O julgamento foi baseado nos termos do voto do relator, Ministro Luís Roberto Barroso, com os votos divergentes dos ministros Edson Fachin e Rosa Weber, que votaram pela constitucionalidade da norma.

4.7 Repercussões da Decisão

A decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, consolidou a reforma da previdência. Com isso, houve uma ratificação que a alteração das regras do sistema previdenciário é uma prerrogativa do Poder Legislativo.

O STF, em sua análise, estabeleceu que a mudança na pensão por morte foi uma decisão legítima do legislador, com o escopo de sustentar a previdência, diante do envelhecimento da população e do aumento das despesas públicas com benefícios sociais.

Logo, ao declarar constitucional o Art. 23 da Emenda 103/2019, a Corte indicou que essas alterações no sistema previdenciário são essenciais para manter o equilíbrio financeiro e assegurar sua continuidade para as futuras gerações.

No entanto, embora a decisão tenha conferido segurança jurídica à aplicação da nova norma, o julgamento ainda não pôs fim ao debate, jurídico, político e social. O litígio ainda permanece no que diz respeito à harmonização da redução do valor da pensão por morte aos direitos fundamentais dos dependentes do segurado falecido, pois essa alteração confronta os princípios da dignidade da pessoa humana, da proteção social e à vedação ao retrocesso social.

Nesse contexto, cumpre salientar que a Constituição brasileira estabelece que a dignidade da pessoa humana como um valor supremo, tornando-o um pilar da sociedade brasileira. Além disso, a dignidade da pessoa humana é o eixo central, no qual todos os outros direitos fundamentais são baseados.

Alguns autores defendem que a dignidade da pessoa humana não deveria ser vista apenas como um princípio jurídico, mas sim como um valor, ou seja, um ideal ético e filosófico que serve de base para a criação dos próprios princípios do direito.

Para eles, a dignidade é um conceito mais abstrato e subjetivo, sem um conteúdo normativo bem definido que permita uma aplicação direta nas decisões judiciais. Esses autores argumentam que os princípios são regras estruturadas que orientam o funcionamento do Estado e a interpretação das leis, enquanto a dignidade funciona como um fundamento moral que inspira e guia a elaboração dessas regras.

Assim, os Ministros que votaram pela inconstitucionalidade da emenda afirmam que o novo regulamento impõe um peso excessivo aos pensionistas, ameaçando sua sobrevivência e prejudicando a rede de proteção social garantida na Constituição Federal.

Dentro da temática, Santos⁴⁰ argumenta que as regras introduzidas pela EC nº 103/2019 resultam em uma redução significativa no valor da pensão por morte. Ela destaca que as novas normas de cálculo do salário de benefício, base para as aposentadorias, já implicaria, por si sós, na diminuição dos valores. Esse impacto é ainda mais acentuado pelo sistema de cálculo que define percentuais com base na cota familiar e no número de dependentes.

Na mesma linha, Castro e Lazzari⁴¹ afirmam que essa nova metodologia de cálculo representa um grave prejuízo, especialmente para os dependentes de segurados que faleceram em atividade por causas não acidentárias. Isso ocorre porque a pensão por morte passa a ser calculada com base no valor que o segurado receberia, na data do óbito, caso se aposentassem

⁴⁰ SANTOS. Marisa Ferreira dos. Direito previdenciário esquematizado. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 390.

⁴¹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário: de acordo com a reforma previdenciária EC 103, de 12.11.2019. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 1.

por incapacidade permanente para o trabalho, ou seja, de forma proporcional, salvo nos casos de acidente de trabalho ou doença relacionada.

Além disso, autores como Wolf e Buffon⁴² contestam o discurso oficial sobre o déficit previdenciário. Segundo eles, a Desvinculação das Receitas da União (DRU) impede que a Seguridade Social receba integralmente os recursos que deveriam ser destinados ao custeio de benefícios previdenciários e à folha de pagamento dos servidores. Da mesma forma, Braga e Costa⁴³ também questionam a existência do déficit previdenciário.

Ainda assim, o governo justifica as mudanças trazidas pela EC nº 103/2019 com base na suposta insustentabilidade do regime anterior diante do déficit previdenciário. Segundo a Exposição de Motivos da Reforma da Previdência⁴⁴:

[...] a presente proposta estabelece nova lógica mais sustentável e justa de funcionamento para a previdência social, regras de transição, disposições transitórias e dá outras providências. A adoção de tais medidas mostra-se imprescindível para garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro (BRASIL, 2019).

Ademais, Cardozo⁴⁵, argumenta que a crise previdenciária não é um problema exclusivo do Brasil, mas de toda a América Latina. Ele alerta que, caso o governo brasileiro não adote as medidas adequadas, uma segunda reforma poderá ser necessária. No entanto, o autor ressalta que a solução não deve passar pela mera readequação de direitos, pois limitar o acesso da população a benefícios dignos é uma abordagem equivocada e ineficaz para garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário. Para ele, a questão não pode ser reduzida apenas ao envelhecimento da população e à informalidade do mercado de trabalho.

Nesse sentido, concorda-se com sua visão de que a distribuição de renda e o fortalecimento das políticas sociais representam o caminho mais eficaz para enfrentar a crise previdenciária.

⁴² WOLF, Guilherme Eidelwein; BUFFON, Marciano. Custeio da Seguridade Social no Brasil: a controvérsia acerca do suposto déficit previdenciário. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (Unifafibe), [S.l.], v. 5, n. 1, p. 186, 11 jul. 2017.

⁴³ BRAGA, Juliana Toralles dos Santos; COSTA, José Ricardo Caetano. O déficit da previdência social e os reflexos do pensamento neoconservador nos direitos previdenciários no Brasil, México e Chile. JURIS-Revista da Faculdade de Direito, v.24, 2015. p. 63-90.

⁴⁴ BRASIL. Emenda constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 17 de mar. 2025.

⁴⁵ CARDOZO, Nelson Dionel. Os desafios da previdência social no mundo: uma polaroide desde a América Latina. Campos Neutrais – Revista Latino-Americana de Relações Internacionais, v. 1, n. 3, set./dez. 2019. p. 09-32.

Na visão de Costa⁴⁶, a Reforma Previdenciária teve um impacto significativo na pensão por morte, reduzindo substancialmente a renda mensal das famílias dos segurados. As mudanças promovidas pela EC nº 103/2019 resultaram na diminuição dos valores pecuniários, na restrição das cotas individuais, na redução dos prazos de duração e na limitação da lista de beneficiários.

Além disso, a reforma gerou questionamentos sobre sua real efetividade na solução dos problemas financeiros da Previdência Social, uma vez que a diminuição do valor da pensão pode impactar diretamente a qualidade de vida de viúvas, órfãos e outros dependentes economicamente vulneráveis.

Dessa maneira, há o risco de ampliação da desigualdade social e o possível aumento da demanda por outras formas de assistência estatal, como benefícios assistenciais e programas de transferência de renda, são fatores que mantêm acesa a discussão sobre a proporcionalidade e os impactos da medida.

⁴⁶ COSTA, Maria Inês Barreto da. A pensão por morte após a EC 103/2019: Reflexões sobre a reforma da Previdência e as afrentas aos Princípios Constitucionais. 2021. 72 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília, 2021.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente estudo, pôde-se notar com clareza os profundos impactos da Emenda Constitucional nº 103/2019 sobre o benefício da pensão por morte no Regime Geral de Previdência Social.

Nesse contexto, as mudanças a partir do EC nº 103/2019 substancialmente reconfiguraram o sistema para a concessão do benefício da pensão por morte. Independentemente da retórica do governo de que essas alterações eram essenciais para equilibrar financeiramente e atuarialmente, surgiram dilemas e disputas sobre como elas estavam ou não alinhadas com os princípios fundamentais do texto da Constituição de 1988.

Com efeito, a análise do julgamento da ADI 7051, proposta pela CONTAR, especialmente os votos divergentes dos ministros Edson Fachin e Rosa Weber, elucidou os aspectos conflitantes da decorrente da nova legislação, quando confrontada com os direitos sociais assegurados pela constituição federal. Ambos os magistrados, portanto, contribuíram com o debate em torno da regulamentação de normas constitucionais ao ressaltarem os riscos de enfraquecimento da proteção previdenciária, em prol de uma racionalidade fiscal que fomente o desamparo da população mais vulnerável.

Por outro lado, a tese que prevaleceu, formada na maioria do Supremo Tribunal Federal, decidiu que as alterações feitas pela reforma previdenciária não afrontam a Constituição Federal. Com isso, foi estabelecido que o legislador possui legítima competência para reorganizar o sistema previdenciário, desde que respeitados os limites formais e materiais presentes na própria Carta Magna. Assim, restou fixada tese de legitimidade do artigo 23 da EC nº 103/2019, convalidadas as novas regras de cálculo da pensão por morte e de limitação de sua aludida duração.

Embora a decisão represente uma posição institucional do STF em apoio à reforma, o debate sobre justiça social, eficácia da proteção previdenciária e preservação de direitos fundamentais permanece ainda aberto com este julgamento. A comunidade acadêmica e a sociedade civil, além dos próprios operadores do direito, devem manter-se críticos da questão.

Assim, é cabível reconhecer que reformas estruturais, no campo da seguridade social, ao mencionar hipóteses de pessoas hipossuficientes, comprometem o desígnio constitucional de construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Dessa forma, percebe-se que, ainda que sob o aspecto jurídico a nova sistemática pecuniária da pensão por morte ditada pela Emenda Constitucional nº 103/2019 seja válida, do ponto de vista social, a mudança traz consigo relevantes implicações as quais não podem ser

ignoradas.

Com isso, permanece o impasse de se conciliar o princípio da responsabilidade fiscal com o de justiça social com o direito à Previdência mantenha-se capaz de, efetivamente, proteger a dignidade do ser humano e da família brasileira, nos termos da Constituição Federal.

Logo, a ADI 7051 denuncia a complexidade deste equilíbrio, e reitera a importância do controle de constitucionalidade como instrumento de defesa dos direitos sociais, diante das mutações legislativas que afetam diretamente a vida dos cidadãos.

Dessa maneira, tendo em vista o caráter fundamental do benefício pensão por morte, ante a finalidade de manutenção da dignidade dos dependentes do segurado, as inovações não apenas desconstroem esse direito, mas também representam verdadeiro atentado aos fundamentos da Constituição.

Portanto, torna-se imprescindível a reforma integral das normas, de forma a instituir mecanismos que combatam a crise do sistema previdenciário sem implementar alterações legislativas tão nocivas à sociedade.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. Direito Previdenciário. 11. ed. Curitiba: Juspodivm, 2020.

AGOSTINHO, Theodoro. Manual de Direito previdenciário. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BOSCHETTI, Ivanete. Previdência e assistência: uma unidade de contrários na seguridade Social. Revista Universidade e Sociedade no 22. Brasília: Andes, 2000.

BRAGA, Juliana Toralles dos Santos; COSTA, José Ricardo Caetano. O déficit da previdência social e os reflexos do pensamento neoconservador nos direitos previdenciários no Brasil, México e Chile. JURIS-Revista da Faculdade de Direito, v.24, 2015.

BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406compilada.htm Acesso em: 12 de abril de 2025.

BRASIL. Constituição da República dos Estado Unidos do Brasil de 1934. Promulgada em 16 de julho de 1934. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1934. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 15 março 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1998. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 15 mar. 25

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 nov. 2019. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc103.htm. Acesso em: 30 de março de 2025

BRASIL. Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jan. 1923. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682-1923.htm. Acesso em: 15 março 2025.

BRASIL. Decreto nº 20.465, de 1º de outubro de 1931. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 out. 1931. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-20465-1-outubro-1931-500674-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 março 2025.

BRASIL. Exposição de Motivos nº 29 de 20 de fevereiro de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 fev. 2019. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/REFORMA%202019/ME/2019/0029.htm. Acesso em: 30 de março de 2025.

BRASIL. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 ago. 1960. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3807.htm. Acesso em: 15 março 2025.

BRASIL. Lei no 5.107, de 13 de setembro de 1966. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 set. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5107.htm. Acesso em: 15 março 2025.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 12 de abril de 2025.

BRASIL. Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 dez. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9528.htm. Acesso em: 15 de março de 2025.

BRASIL. Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jun. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13846.htm. Acesso em: 16 março 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 7051/DF. Critérios de Cálculo na Pensão por Morte. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília. 26 de junho de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6320471>. Acesso em: 29 de abril de 2025.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Lisboa: Almedina, 2017.

CARDOZO, Nelson Dionel. Os desafios da previdência social no mundo: uma polaridade desde a América Latina. Campos Neutrais – Revista Latino-Americana de Relações Internacionais, v. 1, n. 3, set./dez. 2019.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário: de acordo com a reforma previdenciária EC 103, de 12.11.2019. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

COSTA, Maria Inês Barreto da. A pensão por morte após a EC 103/2019: Reflexões sobre a reforma da Previdência e as afrontas aos Princípios Constitucionais. 2021. 72 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília, 2021.

DIAS. Eduardo Rocha: MACÊDO, José Leandro Monteiro de. Curso de Direito Previdenciário. São Paulo: Método, 2008.

GUELLER, Marta Maria R. Penteado; BERMAN, Vanessa Carla Vidutto; O Que muda com a reforma da previdência: regime geral e regime próprio dos servidores. Livro eletrônico. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

KRELL, Andreas Joachim. Realização dos direitos fundamentais sociais mediante controle judicial da prestação dos serviços públicos básicos (uma visão comparativa). Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 144, n. 36, p. 239-260, out. 1999.

LAZZARI, João Batista; CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; KRAVCHYCHYN, Jefferson Luiz; KRAVCHYCHYN, Gisele Lemos. Prática Processual Previdenciária: Administrativa e Judicial. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

LAZZARI, João Batista. Comentários à reforma da previdência / João Batista Lazzari [et al.]. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ROCHA, Daniel Machado da; MULLER, Eugélio Luis. Direito previdenciário em resumo. 3. ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2021.

SANTOS. Marisa Ferreira dos. Direito previdenciário esquematizado. 10. ed. São Paulo:

Saraiva Educação, 2020.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

WOLF, Guilherme Eidelwein; BUFFON, Marciano. Custo da Seguridade Social no Brasil: a controvérsia acerca do suposto déficit previdenciário. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (Unifafibe), [S.l.], v. 5, n. 1, p. 186, 11 jul. 2017.