



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUARIAS E**  
**CONTABILIDADE**  
**DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE**  
**CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**ELIEL SALES MARQUES ANDRADE**

**ANÁLISE DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA PEC 287/2016 -**  
**REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

**FORTALEZA**

**2018**

**ELIEL SALES MARQUES ANDRADE**

**ANÁLISE DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA PEC 287/2016 -  
REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharel em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Profa. Dra. Lara Capelo Cavalcante.

FORTALEZA

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária

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

---

- A566a Andrade, Eliel Sales Marques.  
Análise do controle e constitucionalidade da PEC 287/2016 : reforma da previdência social / Eliel Sales Marques Andrade. – 2018.  
84 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Contábeis, Fortaleza, 2018.  
Orientação: Profª. Dra. Lara Capelo Cavalcante.
1. Previdência. 2. Controle e constitucionalidade. 3. Reforma. I. Título.

CDD 657

---

**ELIEL SALES MARQUES ANDRADE**

**ANÁLISE DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA PEC 287/2016 -  
REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharel em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Profa. Dra. Lara Capelo Cavalcante.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Lara Capelo Cavalcante (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dra. Denise Maria Moreira Chagas Correa  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profa. Ms. Nirleide Saraiva Coelho e Cavalcante  
Universidade Estadual do Ceará (UFC)

A Deus.

À minha esposa, Claudecy.

Aos meus filhos, Ysmael Aspah e Hellen Sofia.

À minha heroína, minha mãe, Geraldina.

À minha mãezinha, Celina (In Memoriam).

## **AGRADECIMENTOS**

A toda minha família pelo apoio em todas as horas.

À Profa. Dra. Lara Capelo Cavalcante, pela excelente orientação.

Aos professores participantes da banca examinadora Prfa. Dra. Denise Maria Moreira Chagas Correa, Prfa. Ms. Nirleide Saraiva Coelho e Cavalcante, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos colegas do curso de Ciências Contábeis pelo companheirismo durante os anos de formação acadêmica.

Aos colegas do INSS pelo apoio em todas as horas.

“O acaso não existe: tudo é ou recompensa, ou punição, ou recompensa, ou providência”.  
Voltaire

## RESUMO

A Previdência Social está no centro das discussões nacionais, principalmente no que diz respeito a necessidade de uma reforma que garanta a sustentabilidade do sistema. Por esse motivo o governo federal enviou ao Congresso Nacional a PEC 287/2016 que consiste numa reforma paramétrica da Previdência Social. A reforma proposta tem sido considerada fundamental para manutenção do sistema previdenciário de forma a garantir os pagamentos dos benefícios aos segurados sem riscos de colapso. Os opositores a reforma, contudo, a consideram desnecessária e inconstitucional, pois suprime alguns direitos sociais e dificulta o acesso a outros. Assim, o presente trabalho teve como objetivo geral analisar o controle de constitucionalidade da PEC 286/2017 em face da efetividade dos direitos fundamentais sociais previstos CF/88, considerando-se também a sustentabilidade das justificativas governamentais para a referida reforma. Considerando o exposto, elaborou-se uma pesquisa explicativa, bibliográfica, documental e qualitativa. Foram discutidos a história da Seguridade Social e Previdência Social, dos direitos fundamentais, bem como da estrutura do sistema previdenciário brasileiro, o controle de constitucionalidade das leis e os principais aspectos da PEC 287/2016 que afetam os segurados do RGPS. Também foram analisados dados quantitativos referentes aos resultados da Seguridade Social e da Previdência Social. Os resultados revelaram que as justificativas do governo para a reforma não se sustentam, principalmente no que diz respeito ao déficit e ao crescimento das despesas em relação ao PIB; e que as alterações propostas são inconstitucionais tendo em vista que atingem a efetividade dos direitos sociais previstos na CF/88, ferindo o princípio da dignidade humana, as cláusulas pétreas, e o princípio da proibição do retrocesso social.

**Palavras-chave:** Previdência. Controle de constitucionalidade. Reforma.



## **ABSTRACT**

Social Security is at the center of national discussions, especially regarding the need for reform that guarantees the sustainability of the system. For this reason, the federal government sent PEC 287/2016 to the National Congress, which consists of a parametric reform of Social Security. The proposed reform has been considered fundamental for the maintenance of the social security system in order to guarantee benefits payments to the insured without risk of collapse. Opponents of reform, however, consider it unnecessary and unconstitutional, as it suppresses some social rights and hinders access to others. Thus, the main objective of this study was to analyze the constitutionality control of PEC 286/2017 in view of the effectiveness of the social fundamental rights foreseen in CF / 88, considering also the sustainability of the governmental justifications for this reform. Considering the above, an explicative, bibliographical, documentary and qualitative research was elaborated. The history of Social Security and Social Security, fundamental rights, as well as the structure of the Brazilian social security system, the constitutionality of laws and the main aspects of PEC 287/2016 that affect RGPS policyholders were discussed. We also analyzed quantitative data on the results of Social Security and Social Security. The results showed that the government's justifications for reform do not hold up, especially as regards the deficit and the growth of expenditure in relation to GDP; and that the proposed amendments are unconstitutional in view of the fact that they affect the effectiveness of the social rights foreseen in CF / 88, violating the principle of human dignity, the clauses of the Constitution and the principle of prohibition of social retrogression.

Keywords: Social security. Control of constitutionality. Reform.

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Expectativa de sobrevida por faixa de idade.....	54
Gráfico 2 - Pirâmides etárias: 1990/ 2010/ 2030/ 2060.....	55
Gráfico 3 - Evolução do deficit previdenciário (INPC).....	57
Gráfico 4 - Resultado da seguridade social X % PIB (2002 a 2016) - Em R\$ Bilhões.....	58

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dependentes.....	39
Tabela 2 - Prestações previdenciárias.....	40
Tabela 3 - Fator 86/95 – 95/100.....	49
Tabela 4 - Idades mínimas para aposentadoria (Continua).....	52
Tabela 5 - Receita bruta da seguridade social – 2007 a 2016 (Continua).....	60
Tabela 6 - Despesas da seguridade social – 2007 a 2016 (Continua).....	60
Tabela 7 - Receitas x Despesas (2007 a 2016).....	61
Tabela 8 - Resultado da seguridade social após redução das receitas e acréscimos programações estranhas ao conceito de constitucional de seguridade social incluídas pelo governo no orçamento da seguridade social nos anos de 2005, 2008, 2010, 2013 a 2016.....	65
Tabela 9 - Receitas e despesas e o resultado da seguridade social (2005 a 2016).....	66
Tabela 10 - Resultado do RGPS compensação das renúncias e integralização das perdas com desoneração da folha nos anos de 2005, 2007, 2010, 2012 a 2016.....	67
Tabela 11 - Comparação CF/88 x PEC 287/2016 – Art. 201 § 1º.....	70
Tabela 12 - Comparação CF/88 x PEC 287/2016 – Art. 201 § 7º e 8º.....	72

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANFIP	Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil
ANAPAR	Associação Nacional dos Participantes de Fundos de Pensão
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CAP	Caixa de Aposentadorias e Pensões
CEME	Central Nacional de Medicamentos
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CSLL	Contribuição Social Sobre Lucro Líquido
COFINS	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CPIPREV	Comissão Parlamentar de Inquérito da Previdência Social
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
DAPREV	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DPU	Defensoria Pública da União
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FRGPS	Fundo de Reserva do Regime Geral de Previdência Social
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
INPC	Índice Nacional de Preço ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrícola
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego

OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PEC	Proposta de Emenda a Constituição
PENAD	Pesquisa Nacional de Domicílios
PIB	Produto Interno Bruto
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
SINE	Sistema Nacional de Emprego
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2 HISTÓRIA DA SEGURIDADE SOCIAL E A POSITIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....</b>	<b>20</b>
2.1 A seguridade social: definição e evolução histórica.....	20
2.2 Previdência social.....	23
2.3 Direitos fundamentais sociais.....	26
<b>3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PREVIDENCIÁRIAS NO BRASIL.....</b>	<b>30</b>
3.1 Características da previdência social.....	31
3.2 Princípios constitucionais da seguridade social.....	32
3.3 Beneficiários da previdência social.....	36
3.3.1 <i>Segurados da previdência social</i> .....	36
3.3.2 <i>Dependentes</i> .....	36
3.4 Prestações previdenciárias.....	37
<b>4 O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS.....</b>	<b>39</b>
4.1 Princípio da supremacia constitucional.....	39
4.2 Controle de constitucionalidade das leis.....	39
4.3 Os direitos sociais e as cláusulas pétreas.....	41
<b>5 A PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA.....</b>	<b>44</b>
5.1 As reformas nos governos FHC e Lula.....	44
5.2 A reforma proposta na PEC 287/2016.....	45
5.2.1 <i>Aposentadoria especial</i> .....	45
5.2.2 <i>Aposentadoria</i> .....	46
5.2.3 <i>Aposentadoria de professor</i> .....	47
5.2.4 <i>O cálculo do salário de benefício</i> .....	48
5.2.5 <i>O cálculo da renda mensal inicial</i> .....	48
5.2.6 <i>Pensão por morte</i> .....	49
5.2.7 <i>Regras de transição</i> .....	50
5.3 Justificativas para a reforma da previdência.....	51
5.3.1 <i>A Transformação demográfica</i> .....	52

5.3.2 <i>O Deficit da previdencia</i> .....	54
5.4 A análise de constitucionalidade da PEC 287/2016.....	66
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>76</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>78</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Previdência Social está no centro das discussões nacionais, principalmente no que diz respeito a necessidade de uma reforma que garanta a sustentabilidade do sistema através do equilíbrio financeiro e atuarial previsto na Constituição Brasileira. Portanto, a reforma da Previdência tem sido considerada fundamental para manutenção do sistema previdenciário de forma a garantir os pagamentos dos benefícios aos segurados sem riscos de colapso. Os opositores a reforma, contudo, a consideram desnecessária e inconstitucional.

Uma reforma da magnitude da que está sendo proposta na PEC 287/2016 precisa levar em consideração os direitos sociais fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). O direito do trabalhador filiado ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) à proteção em casos de riscos sociais encontra fundamentação jurídica nos direitos fundamentais sociais previstos na CF/1988, não podendo ter sua efetividade prejudicada por mudanças legais.

A reforma da Previdência atinge tanto trabalhadores filiados ao RGPS, quanto aqueles filiados aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), bem como suas respectivas famílias. No entanto, o foco da presente pesquisa recai sobre os trabalhadores filiados ao RGPS. Ou seja, objetiva-se estudar os impactos negativos que a reforma da Previdência ora em debate poderá causar na efetividade dos direitos fundamentais sociais previstos na CF/88, principalmente em decorrência das mudanças das regras para o reconhecimento do direito aos benefícios previdenciários.

A Previdência Social foi criada para garantir proteção social ao trabalhador filiado ao RGPS e sua família. Portanto, trata-se de uma política pública estratégica no que diz respeito a efetividade o das garantias sociais previstas na CF/88. Assim, qualquer alteração nas normas que regem o direito previdenciário devem ser promovidas levando-se em conta os direitos fundamentais sociais garantidos constitucionalmente ao cidadão, sob pena de ser questionada quanto a sua constitucionalidade.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), a cobertura previdenciária no Brasil em 2015 representava 72,5% da população entre 16 e 59 anos de idade. Em números absolutos isso representa 62,85 milhões de trabalhadores num universo 86,68 milhões. Desse número, 49.418.360 são contribuintes do regime geral de Previdência Social, 5.793.834 são segurados especiais que também são protegidos pelo RGPS, e 8.836.883 são filiados aos regimes próprios dos servidores militares e estatutários



(PREVIDÊNCIA, 2016).

Diante de uma reforma que atinge diretamente 55.212.194 (somente aqueles que contam com a cobertura do RGPS), bem como seus dependentes (esposa e filhos), surge o seguinte problema: quais os fundamentos políticos e jurídicos da constitucionalidade da PEC 287/2016?

Assim, o objetivo geral da pesquisa é analisar o controle de constitucionalidade da PEC 286/2017 em face da efetividade dos direitos fundamentais sociais previstos CF/88, levando também a sustentabilidade das justificativas apresentadas pelo governo para a referida reforma, principalmente em relação ao deficit da Previdência e ao crescimento das despesas em relação ao PIB.

O fato de o controle de constitucionalidade das leis ser de competência do Supremo Tribunal Federal (STF), de acordo com a CF/88 Art 102, não invalida que possa se questionar essa constitucionalidade com base em pesquisa doutrinária e jurisprudencial, bem como através de dados empíricos apurados a partir de informações quantitativas. Esse controle é inclusive exercício pelo congresso antes da aprovação e entrada em vigor de uma lei.

A fim de alcançar o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a. Esboçar a história da Seguridade Social no Brasil e do reconhecimento dos direitos fundamentais sociais no ordenamento jurídico brasileiro;
- b. Analisar os princípios da Seguridade Social, consagrados pela CF/88;
- c. Estudar, de acordo com a CF/88 e demais normas infraconstitucionais, a estrutura do sistema previdenciário nacional;
- d. Apresentar o princípio da supremacia constitucional e controle de constitucionalidade das leis; e
- e. Apresentar as principais alterações produzidas pela reforma previdenciária na legislação e seus impactos na efetividade dos direitos fundamentais sociais previstos na CF/88, expondo as opiniões contra e a favor.

A relevância do tema a ser desenvolvido evidencia-se pelo fato de que a Previdência Social consiste numa política pública de Seguridade Social a qual foi consagrada pela CF/88 como direito fundamental social (Art. 6º). A Previdência é ainda um direito humano fundamental reconhecido pela comunidade internacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, Art. 25º) consolida o direito a proteção social previdenciária como direito de toda pessoa:

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

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

Trata-se, portanto de um direito fundamental social de grande importância e de hierarquia constitucional. Segundo Matos (2011, p. 2),

Em virtude dos direitos sociais, como Previdência, estarem enquadrados no capítulo de Direitos e Garantias Fundamentais, isso acarreta em importantes consequências, como por exemplo, à sujeição à regra do art. 5º parágrafo 1º, segundo o qual as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Sendo assim, o compromisso constitucional brasileira de busca pela justiça social reconheceu a jusfundamentalidade dos direitos sociais (direito à previdência), gravando-os como cláusula de irrevogabilidade do art 60, parágrafo 4º, inciso IV, portanto, as prestações previdenciárias não são passíveis de eliminação.

A PEC 287/2016 representa, no discurso do governo, um esforço de promover o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário com vistas a garantir sua sustentabilidade no longo prazo. A mesma ideia é ainda apregoada pela doutrina jurídica defensora da política governamental neoliberal. No entanto, os argumentos em defesa da reforma previdenciária revelam que o governo enxerga a Previdência Social como principal responsável pelo endividamento público, pela escassez de recursos para investimento em infraestrutura e como causadora da crise. Ou seja, o governo está usando a reforma da Previdência como solução da crise econômica brasileira.

Ressalte-se ainda a importância da Previdência Social para os municípios brasileiros, considerando que os benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) representa mais que um quarto do produto interno bruto de cerca de 500 cidades; e é maior que o Fundo de participação dos municípios (FPM) em 74,08% dos municípios (MARCHESINI E SIMÃO, 2017).

Trata-se, portanto de um tema afeto a todos os cidadãos, pois a Previdência concedeu, em 2016, 4.784.307 benefícios previdenciários (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016), o que a torna a maior distribuidora de renda do Brasil.

Os valores pagos pelo INSS em forma de benefícios previdenciários movimentam a economia dos municípios brasileiros (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016). Esses valores atingiram, em 2016, a cifra de R\$ 515,9 bilhões (valores atualizados pelo INPC), os quais entram na economia dos municípios, representando uma média mensal de R\$ 52,99 bilhões.

A reforma da Previdência é um dos temas mais atuais na conjuntura nacional, gerando debates no âmbito da política, da academia e da sociedade civil organizada que discutem sua necessidade, sua forma e sua constitucionalidade.

O debate tem sido intenso e marcado pela polarização. O governo, seus apoiadores, representantes da academia e economistas da corrente neoliberal defendem a necessidade urgente de uma reforma no sistema previdenciário brasileiro alegando que a mesma pode entrar em colapso nas próximas décadas.

Opondo-se à proposta da reforma e seus argumentos, estão as entidades da sociedade civil organizada, tais como Ordem dos Advogados do Brasil (OAB, 2017), a Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP, 2017), e as federações de trabalhadores, bem como especialistas em previdência e economistas. Estes, argumentam que a reforma proposta retira direitos conquistados pelos trabalhadores e consagrados pela CF/88 como fundamentais sociais, defendendo a assim, a tese de inconstitucionalidade da PEC 287/2016.

Como se vê, o debate é longo e importante para toda sociedade uma vez que diz respeito a um tema afeto a todos, havendo ainda muito espaço para contribuição em forma de pesquisa acadêmica.

No que diz respeito aos objetivos, a pesquisa se propõe a explicar os fatos referentes a reforma previdenciária, discutindo o controle de constitucionalidade da PEC 287/2016 em face a efetividade dos direitos fundamentais sociais e a sustentabilidade das justificativas apresentadas pelo governo, enquadrando-se, portanto como pesquisa explicativa.

Na concepção de Gil (2008) a pesquisa explicativa se propõe a esclarecer os fatores que contribuem de forma determinante para a ocorrência do fenômeno estudado. No caso em pauta serão explicados os argumentos que fundamentam a necessidade de uma reforma na Previdência, as mudanças propostas pela PEC 287/2016. Para tanto, será realizado um estudo comparativo entre as alterações propostas pela PEC 287/2016 para o reconhecimento do direito aos benefícios previdenciários e a legislação vigente, bem como uma análise das opiniões a favor e contra a reforma da Previdência, com base na doutrina

especializada.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa será bibliográfica. Segundo Gil (2008, p.50), a pesquisa bibliográfica “é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros de artigos científicos”. Marconi e Lakatos (2003) apresentam uma definição mais abrangente, segundo a qual a pesquisa bibliográfica inclui não apenas fontes escritas como livros, teses, monografia, mas orais e audiovisuais como gravações e vídeos. A importância desse tipo de pesquisa está no fato de ela não representar apenas uma repetição do que já foi produzido até o momento, propiciando um novo exame do tema e possibilitando que se chegue a novas conclusões. A pesquisa possui ainda caráter documental, pois se baseia em leis e jurisprudência que tratam dos direitos sociais como cláusulas pétreas da CF/88.

Considerando os aspectos da pesquisa bibliográfica, a presente pesquisa dialogará com diversos autores especialistas em direito previdenciário e constitucional, tais como Fábio Giambiagi, Denise Lobato, Lucas Marchesini, Fabio Zambite, Alexandre Moraes e Paulo Bonavides. Também serão consultados notas técnicas e estudos produzidas por entidades representativas da sociedade civil e de classe, tais como OAB e ANFIP, bem como o relatório final da CPI da Previdência.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa será qualitativa, pois se propõe a aprofundar a compreensão sobre o tema proposto. Segundo Gerhardt e Silveira (2009) um dos objetivos da pesquisa qualitativa é a objetivação e a hierarquização de ações de descrever, compreender e explicar o fenômeno estudado. Para Minayo (2009, p. 21), a pesquisa qualitativa

[...] trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes. O universo da produção humana que pode ser resumido no mundo das relações, das representações e da intencionalidade e é objeto da pesquisa qualitativa dificilmente pode ser traduzido em número e indicadores quantitativos.

Ressalta-se, contudo, que, embora tenha caráter predominantemente qualitativa a pesquisa também exporá dados quantitativos tais como informações e estatísticas divulgados pelo Governo Federal, os quais são usados para corroborar os argumentos favoráveis a reforma, bem como para refutar tais argumentos. Trata-se portanto de pesquisa de caráter empírico. Na discussão acerca do déficit da Previdência serão expostos e discutidos os dados

dos resultados anuais da Seguridade Social e do o RGPS, correspondente a uma série histórica de 16 anos (2002 a 2017). Em relação ao envelhecimento da população serão utilizados os dados do IBGE referentes à pirâmide demográfica baseada no último censo populacional.

Esta pesquisa está estruturada em seis capítulos. O primeiro capítulo consiste desta introdução onde são expostos o tema, problema, objetivos, metodologia da pesquisa e justificativa. O segundo abordará definição de Seguridade Social, resgatando a sua história, bem como a história do reconhecimento dos direitos fundamentais sociais no Brasil.

O terceiro capítulo será dedicado a exposição da estrutura do sistema previdenciário brasileiro. Neste capítulo serão abordados temas que dizem respeito as políticas públicas previdenciárias brasileiras e suas características, bem como os princípios que regem a Seguridade Social, os segurados e dependentes da Previdência social, as prestações e serviços previstos na lei.

No quarto capítulo será abordado o princípio da supremacia constitucional e controle de constitucionalidade das leis. Serão discutidas as situações em que o judiciário ou legislativo podem considerar uma norma inconstitucional, retirando-a, assim, do ordenamento jurídico.

O quinto capítulo será dedicado ao estudo da proposta de reforma da Previdência materializada na PEC 287/2016. Será feito um resgate das reformas efetivadas durante os governos Fernando Henrique e Lula. Em seguida será feita a exposição das principais alterações propostas que afetam os segurados filiados ao RGPS, comparando-os com as regras vigentes, sob a ótica dos direitos fundamentais sociais. A partir daí será apresentada uma visão comparativa das opiniões favoráveis e contrárias a reforma, e o ponto de vista da doutrina acerca do tema. Nesse momento serão apresentados dados estatísticos que retratam os resultados das receitas e despesas do sistema previdenciário, os quais são usados para corroborar argumentos favoráveis e contrários a reforma. O capítulo será concluído com a discussão acerca da hipótese de inconstitucionalidade da PEC 287/2016 a luz dos dados apresentados. Sexto capítulo constará as considerações finais acerca da pesquisa.

## **2 HISTÓRIA DA SEGURIDADE SOCIAL E A POSITIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

O ponto de partida para esta pesquisa é o debate entre as principais correntes de pensamento acerca da reforma previdenciária. No entanto faz-se necessário um resgate histórico do desenvolvimento da Seguridade Social com enfoque nas políticas públicas previdenciárias e na positivação desse direito social no ordenamento jurídico brasileiro, o qual servirá de contextualização para a discussão que se pretende fazer.

### **2.1 A seguridade social: definição e evolução histórica**

A CF/88 (Art. 194) define Seguridade Social como “um conjunto integrado de ações dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência Social” (BRASIL, 1988).

De acordo com Rocha e Batazar Junior (2007, p.26) a Seguridade Social “é um instrumento através do qual se pretendem alcançar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, arrolados no art. 3º da Constituição”. O artigo citado expressa que tais objetivos são: construir uma sociedade livre, justa, solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e de quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

A saúde e a assistência social possuem caráter universal e prescindem de contribuição. A Previdência, embora também seja universal, diferencia-se da saúde e da assistência social pelo fato de possuir caráter contributivo, consistindo num seguro compulsório que oferece cobertura ao trabalhador e aqueles que facultativamente decidem contribuir para o sistema, nos casos de riscos sociais como doença incapacitante, morte e prisão (ROCHA E BALTAZAR JUNIOR 2007).

Tanto a definição legal trazida pela CF/88 como a definição doutrinária evidenciam a importância da Seguridade Social. É através das políticas públicas de Saúde, Previdência e Assistência que o Estado cumpre seus objetivos fundamentais. Sendo, portanto, a Previdência integrante desse tripê, as alterações na legislação previdenciária resvalam na efetividade dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Portanto, a retirada

de direitos previdenciários, como o fim da aposentadoria por tempo de contribuição ou mudança da forma de cálculo da renda mensal da aposentadoria por idade, objeto da PEC 287/2016, contrariam tais objetivos fundamentais, agravam a situação de desigualdade e injustiça social presentes no Brasil.

A ideia de Seguridade Social está presente em todas as organizações sociais e culturais de modos diferentes. Nas mais diversas culturas pode-se constatar a preocupação do ser humano com a proteção social, em especial com os idosos, mulheres em fase de gestação, crianças e portadores de doenças incapacitantes (IBRAHIM, 2017).

Faz parte da condição humana a exposição situações que oferecem riscos a vida, a saúde, integridade física e à capacidade laborativa. Essas situações são denominadas riscos sociais. A ideia de seguridade está ligada à proteção social contra tais riscos durante toda a vida do cidadão, estando fundamentada no princípio da solidariedade humana. De início tratava-se de uma preocupação das famílias, passando mais tarde a ser exercida também pela igreja. Somente com o nascimento do capitalismo e o conseqüente agravamento da exclusão social daqueles que não conseguiam trabalho é que a proteção social passou a ser tratada como uma preocupação do estado (GENTIL, 2006).

A intervenção do estado, contudo, não consistia em prover assistência médica ou benefícios como pensão e aposentadoria. Na Europa, entre século XVI e XVIII, as leis previam a repressão e a punição àqueles que não conseguissem colocação profissional, os quais eram considerados indigentes e vagabundos (GENTIL, 2006). Tais medidas, porém, não foram capazes de solucionar o problema social que se agravou, aumentando o contingente de pessoas desprotegidas socialmente. Nesse período predominava o estado liberal que não intervinha de forma objetiva dinâmica social.

Apenas no século XIX é que o estado passa a ser considerado responsável pelo bem-estar de toda população e não apenas de um grupo específico. O marco dessa mudança foi a legislação social alemã promulgada pelo Chanceler Bismarck, que garantia proteção previdenciária nos casos de morte, invalidez, idade, doença, acidente de trabalho e maternidade. O caráter pioneiro dessa legislação evidencia-se não somente pelas situações previstas para a proteção previdenciária, mas também pelo fato de o estado ser considerado responsável por sua efetivação e seu financiamento (GENTIL, 2006).

Ibrahim (2017) destaca, contudo, que a reforma de Bismarck foi limitada pelo fato de abranger inicialmente apenas trabalhadores da indústria que recebiam salários inferiores a

um piso determinado pelo governo e que a criação desse sistema não teve como preocupação principal a proteção aos desprotegidos socialmente, mas impedir o avanço de ideias socialistas.

Foi no século XX, contudo, que surgiu o Estado Social (*Welfare State*), onde as preocupações com o bem-estar social ganharam grande importância. De acordo com Leitão e Meirinho (2016) foram as questões sociais que impulsionaram o surgimento do Estado Social. Até então prevalecia o estado liberal o qual tinha como fundamento a não intervenção estatal na economia. Nesse modelo a atuação do estado se limita a três funções: segurança, justiça e serviços essenciais (LEITÃO E MEIRINHO, 2016).

Para Leitão e Meirinho (2016) a primeira grande guerra deu origem ao processo de mudança do modelo estatal liberal para o social. O marco legal, porém, foi a Constituição Mexicana promulgada em 1917. Ela foi a primeira constituição a tratar da matéria previdenciária. De acordo com Leitão e Meirinho (2016, p. 32),

[...] a ruptura com o estado de coisas engendrado pelo industrialismo teve início, formalmente, com a promulgação da Constituição do México de 1917 que, pela primeira vez a história, incluiu os novos direitos sociais e econômicos na sua Declaração e Direitos”.

A expressão Seguridade Social, por sua vez, foi utilizada pela primeira vez nos Estados Unidos em 1935 com o advento da lei da Seguridade Social (*Social Security Act*) (ROCHA E BALTAZAR JUNIOR, 2007).

Porém, é o Plano Beveridge, apresentado na Inglaterra em 1942, que é considerado como marco da origem da Seguridade Social, uma vez que, através dele, o estado assume a responsabilidade pela Previdência, Assistência Social e Saúde (LEITÃO E MEIRINHO, 2016). Com base nesse plano surgiu, no período que se seguiu à segunda guerra mundial, uma tendência a considerar a Seguridade Social como um direito universal financiado por toda sociedade (IBRAHIM, 2017).

Seguindo essa tendência universalizante, em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos consagra a Seguridade Social como direito fundamental. Em 1952 foi a vez a Organização Internacional do Trabalho (OIT) reconhecer as normas mínimas de Seguridade Social (LEITÃO E MEIRINHO, 2016).

No que diz respeito ao Brasil, segundo Gentil (2006, p. 67),



No período correspondente aos anos de 1930 e 1988, houve no Brasil um processo longo de estruturação das bases institucionais e financeiras de um sistema de um sistema de proteção social. O ano de 1988, entretanto, foi um marco histórico para esse sistema. Foi apenas em 1988, entretanto, que se desenhou, pela primeira vez na história do País, o embrião de um efetivo sistema de proteção social universal e redistributivo. Essa conquista veio após o regime militar e foi impulsionada na luta pelo restabelecimento da democracia.

Na evolução da Seguridade Social no Brasil, merecem destaque a Constituição de 1934 que previu a tríplice forma de custeio; a constituição de 1937 que traz pela primeira vez a expressão seguro social; e a constituição de 1946 que traz a expressão Previdência Social em substituição de seguro social. Esta última representou a primeira tentativa de sistematizar as normas brasileiras que objetivavam a proteção social (KERTZMAN, 2014).

A Constituição de 1934 é considerada um marco na positivação dos direitos sociais, pois concebeu o estado brasileiro com características intervencionistas. Deu status constitucional aos direitos trabalhistas; criou a justiça do trabalho, atribuiu ao poder público o dever de garantir o direito a educação; e inseriu o capítulo dedicado à ordem econômica e social; criou o salário-mínimo; as férias remuneradas e a indenização ao trabalhador demitido (RESENDE, 2006).

Considerando, porém, que a legislação alemã é de 1883, o Brasil está mais de um século atrasado em relação ao reconhecimento e implementação de políticas públicas de proteção social aos seus cidadãos. Na realidade, o Brasil consagra a Seguridade Social como um direito universal no período em que o *Welfare State* está sob intenso ataque pelo avanço das políticas neoliberais no mundo (GENTIL, 2006; LEITÃO E MEIRINHO, 2016).

O recrudescimento do estado liberal é, portanto, uma ameaça aos direitos sociais conquistados através de intenso e lento processo histórico marcado por lutas. A PEC 287/2106 é uma expressão clara do avanço dos ideais neoliberais em território brasileiro, o qual não concebe um estado que seja provedor de políticas públicas de proteção social.

## **2.2 Previdência social**

Os antecedentes históricos da Previdência no Brasil remontam à época do império. A constituição federal de 1824 instituiu os socorros públicos. Com base nessa constituição surgem o Socorro Mútuo Previdência (1875), o Socorro Mútuo Vasco da Gama

(1881) e Socorro Mútuo Marquês de Pombal (1882) (LEITÃO E MEIRINHO, 2016).

Contudo, a primeira referência a um benefício previdenciário ocorreu em 1888 quando foi criada a aposentadoria para os empregados dos correios. A partir daí outros benefícios e instituições previdenciárias foram criados tais como as caixas de socorro das estadas de ferro (1888); o fundo de pensões do pessoal das oficinas de imprensa nacional (1889); a aposentadoria para os empregados da estrada de ferro central do Brasil (1890); o montepio obrigatório dos empregados do ministério da fazenda (1890); a aposentadoria por invalidez e a pensão por morte dos operários do arsenal da marinha do Rio de Janeiro (1892); caixa de pensões dos operários da casa da moeda (1911); e o seguro compulsório contra acidente de trabalho (1919) (LEITÃO E MEIRINHO, 2016).

O marco histórico para o nascimento da Previdência Social brasileira é o Decreto nº 4.682 de 23 de janeiro de 1923, que ficou conhecida como Lei Eloy Chaves em homenagem ao seu autor. Esse decreto criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) dos ferroviários com gestão tripartite (governo, empresas e empregados) (KERTZMAN, 2014). Era prevista a cobertura previdenciária para casos de invalidez, tempo de serviço, morte e doença (MELLOS, 2016). Embora o governo participasse da gestão, não participava do custeio.

Na década de 1920 as CAP's foram se multiplicando, chegando a existir cerca de 183 instituições (BERTUSSI E TEJADA, 2003). Uma característica desse modelo é que as CAP's eram criadas por empresa, o que deixava o sistema vulnerável, considerando que o número de contribuintes era relativamente pequeno.

Outro problema dizia respeito as empresas que não tinham condições de criar sua CAP. Nesses casos os trabalhadores ficavam desamparados. A solução encontrada foi a reformulação do sistema criando os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), cuja organização se dava com base na categoria profissional. O primeiro IAP criado foi dos marítimos em 1933; em seguida foram criados o dos comerciários (1934), dos bancários (1935), dos industriários (1938) e dos empregados em transporte e carga (1938) (BATICH, 2004).

Registre-se que as diferenças entre essas instituições criaram um quadro de heterogeneidade indesejado. Enquanto algumas se fortaleciam, outras se enfraqueciam, ficando a margem do sistema (BERTUSSI E TEJADA, 2003). Acrescente-se ainda que as regras dos benefícios também variavam de uma instituição para outra. De acordo com Batich

(2004, p. 34),

Os tipos e valores dos benefícios previdenciários dos IAPs não eram uniformes. Cada categoria de atividade os estabelecia livremente e eram dependentes do percentual de contribuição que os participantes pagavam ao instituto durante sua vida ativa. As categorias com salários mais elevados tinham mais recursos para as provisões previdenciárias e incluíam até serviços de assistência médica.

Pode-se dizer que nessa fase o Brasil não possui uma Previdência Social, mas dezenas de previdências sociais. A solução para essa heterogeneidade de se deu em duas etapas: em 1960 com o advento da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) que unificou legislação previdenciária; e em 1966 com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) que unificou as CAP's e as IAP's (LEITÃO E MEIRINHO, 2016).

Em 1977 foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), o qual era composto por sete entidades: IAPAS – responsável pela arrecadação e fiscalização das contribuições; INAMPS – responsável pela saúde; INPS – responsável pela concessão e fiscalização de benefícios previdenciários; LBA – responsável pela assistência social; FUNABEM – responsável pela proteção do menor; CEME – responsável pela distribuição de medicamentos; DATAPREV – responsável pelo processamento de dados. (LEITÃO E MEIRINHO, 2016).

Em 1990 foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) como fruto da fusão entre o INPS e o IAPAS. O INSS tanto era responsável pela concessão e manutenção dos benefícios previdenciários como pela fiscalização e arrecadação das contribuições. No entanto, a partir de 16 de março de 2007, com o advento da lei 11.457, esta última função passou a ser competência da Secretaria da Receita Federal do Brasil. (LEITÃO E MEIRINHO, 2016).

No ano de 2016 o governo federal extinguiu o Ministério da Previdência Social e criou a Secretaria de Previdência subordinada ao Ministério da Fazenda (MP 726/16 convertida na Lei 13.266/06). Como desdobramento dessa medida o INSS passou a ser vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

A extinção do Ministério da Previdência tem sido interpretada como parte de um plano de governo que visa o desmonte da Previdência Social brasileira, bem como a retirada de direitos conquistados pelos trabalhadores. A mudança promovida pelo governo muda o foco da Previdência. O aspecto fiscal passou a ter mais atenção em detrimento do papel social da Previdência como distribuidora de renda (ANAPAR, 2016).

### 2.3 Direitos fundamentais sociais

A CF/88 traz no Título II os direitos e garantias fundamentais do cidadão brasileiro. O constituinte originário dividiu esse Título em cinco capítulos: I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos; II – Dos Direitos Sociais; III – Da Nacionalidade; IV – Dos Direitos Políticos; e V – Dos Partidos Políticos.

De acordo com Rangel (2014) os direitos fundamentais se originaram dos direitos humanos. Estes, por sua vez, são fruto de uma construção histórica que vai desde Hamurabi até os dias atuais (RANGEL, 2014). Há, portanto uma diferença entre direitos humanos e direitos fundamentais.

Direitos humanos podem ser definidos como direitos naturais, ou seja, são direitos que os seres humanos possuem a partir do momento de seu nascimento, os quais são fundamentais para sua sobrevivência (RANGEL, 2014). Esses direitos não são positivados, mas estão inseridos no direito internacional através de documentos que tratam das condições do ser humano, o que leva a conclusão de que tratam-se de direitos considerados universais, estando limitados no tempo e no espaço (MELLOS, 2014).

Direitos fundamentais, por sua vez são expressões dos direitos humanos positivados através do direito constitucional de determinado estado (RANGEL, 2014), sendo, portanto, limitados no tempo e no espaço. Wolfgang (apud MELLOS, 2014, p.3), define direitos fundamentais como

[...] todas aquelas disposições jurídicas concernente às pessoas, que do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por se conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido original), integradas ao texto da Constituição, portanto, retiradas da esfera da disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhe ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo).

Seguindo a argumentação de Mellos (2014) os direitos fundamentais possuem status de relevância frente aos demais direitos constitucionais, portanto nenhuma ordem jurídica que os viole possui caráter de legitimidade. Ademais os direitos fundamentais têm sua origem nos direitos humanos os quais são anteriores e superiores ao próprio estado.

No estudo da evolução dos direitos fundamentais, convencionou-se dividi-los em gerações, tendo como base os ideais da revolução francesa de liberdade, igualdade e

fraternidade (MELLOS, 2014). Alguns doutrinadores, contudo, usam a expressão dimensão como sinônimo de geração.

Os direitos fundamentais de primeira geração dizem respeito aos direitos de liberdade. Tais direitos têm seu advento na revolução francesa no século XVIII através da Declaração dos Direitos do Homem. Segundo Rangel (2014, p.3),

Os direitos de primeira dimensão compreendem os direitos de liberdade, tal como os direitos civis e políticos, estando acampados em sua rubrica, os direitos a vida, liberdade, segurança, não discriminação racial, propriedade privada, privacidade e sigilo de comunicações, ao devido processo legal, ao asilo em decorrência de perseguições políticas, bem como as liberdades de culto, crença, consciência, opinião, expressão, associação, reunião pacífica, locomoção, residência, participação política, diretamente ou por meio de eleições.

Os direitos fundamentais de segunda geração correspondem aos direitos sociais, culturais e econômicos. Esses direitos foram conquistas dos trabalhadores e de toda sociedade que se mobilizou contra as condições indignas a que eram submetidos em decorrência das transformações causadas pela revolução industrial e o crescente empobrecimento das massas, frente ao enriquecimento da burguesia pela exploração do trabalho, inclusive infantil (RANGEL, 2014).

Nesse processo destacam-se a Declaração de Direitos da Constituição Francesa de 1848; a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição Alemã de 1919; A Carta do Trabalhador (Itália) de 1927 (RANGEL, 2014).

Os direitos fundamentais de terceira geração são os direitos de fraternidade ou solidariedade. Nesse ideal incluem-se os direitos “ao meio ambiente equilibrado, à saudável qualidade de vida, ao progresso, à paz, à autodeterminação dos povos, à proteção e defesa do consumidor, além de outros direitos considerados difusos” (RANGEL, 2014, p. 3).

Surgem no final do século XX e tem como principal característica dos direitos de terceira geração é a transindividualidade, ou seja, não dizem respeito a um indivíduo, mas a toda coletividade (RANGEL, 2014).

Diante do exposto conclui-se que a Previdência Social, como um dos pilares da Seguridade Social, é um direito humano, positivado na constituição brasileira como um direito fundamental social (CF88 Art. 6º). Ademais DUDH consagram a Previdência como direito da pessoa humana.

Cabe mencionar ainda que os direitos fundamentais estão intimamente ligados ao princípio da dignidade humana (RANGEL, 2014), o qual é um dos pilares da República conforme expressa a CF/88 Art 1º Inciso III. Acerca do princípio da dignidade humana, Rangel (2014, p. 2) afirma

Frise-se, por carecido, que a dignidade humana, em razão da promulgação da Carta de 1988, passou a se apresentar como fundamento da República, sendo que todos os sustentáculos descansam sobre o compromisso de potencializar a dignidade da pessoa humana, fortalecido, de maneira determinante, como ponto de confluência do ser humano. [...] Neste diapasão, cuida colocar em saliência que a Constituição de 1988 consagrou a vida humana como valor supremo, dispensando-lhe aspecto de inviolabilidade.

Os direitos fundamentais repousam, portanto, sobre o princípio da dignidade humana. Sendo este princípio inviolável, também o são os direitos fundamentais dele decorrentes, dentre os quais figura a Seguridade Social e, por sua vez, a Previdência Social, como direito fundamental de segunda geração.

O entendimento jurisprudencial corrobora a ideia de considerar a Previdência Social como direito humano fundamental associado ao princípio da dignidade humana, como pode ser visto abaixo:

PREVIDENCIÁRIO E ADMINISTRATIVO. MILITAR. PENSÃO POR MORTE. MÃE CASADA. ART. 7º, II, DA LEI 3.765/1960. REDAÇÃO DADA PELA MEDIDA PROVISÓRIA 2.215-10/2001. POSSIBILIDADE. DEPENDÊNCIA ECONÔMICA EVIDENCIADA NOS AUTOS. GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL. PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. (REsp 1302237/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/09/2013, DJe 25/09/2013)

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS). REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO. DECADÊNCIA. 1. O direito à previdência social constitui direito fundamental e, uma vez implementados os pressupostos de sua aquisição, não deve ser afetado pelo decurso do tempo. Como consequência, inexistente prazo decadencial para a concessão inicial do benefício previdenciário. 2. É legítima, todavia, a instituição de prazo decadencial de dez anos para a revisão de benefício já concedido, com fundamento no princípio da segurança jurídica, no interesse em evitar a eternização dos litígios e na busca de equilíbrio financeiro e atuarial para o sistema previdenciário. 3. O prazo decadencial de dez anos, instituído pela Medida Provisória 1.523, de 28.06.1997, tem como termo inicial o dia 1º de agosto de 1997, por força de disposição nela expressamente prevista. Tal regra incide, inclusive, sobre benefícios concedidos anteriormente, sem que isso importe em retroatividade vedada pela Constituição. 4. Inexistente direito adquirido a regime jurídico não sujeito a decadência. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 626489, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em

16/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO  
DJe-184 DIVULG 22-09-2014 PUBLIC 23-09-2014)

A Previdência Social não está associada tão somente dignidade da pessoa humana. Ela se une ao direito de igualdade, pois provê cobertura previdenciária observando as diferenças existentes entre as pessoas e suas condições de sobrevivência. É nesse sentido, por exemplo, que o trabalhador sujeito a condições que lhe oferecem risco à saúde ou integridade física, tem o direito de aposentar-se com 15, 20 ou 25 anos de tempo de contribuição sem a imposição de idade mínima. Ora, as condições insalubres das atividades exercidas por estes trabalhadores são tão severas que o legislador deu a ele tratamento diferenciado. Um trabalhador de uma mina não pode trabalhar mais que 15 anos em tais condições sob pena de nem mesmo chegar a gozar do direito a aposentadoria ou quando chegar no tempo de aposentar-se, não poder usufruir da mesma dado aos graves problemas de saúde ocasionados pela exposição aos agentes nocivos.

A reforma proposta pelo governo, porém, prevê uma idade mínima para esses trabalhadores se aposentem. Tal exigência forçará trabalhadores a se exporem por muito mais tempo a agentes nocivos muito agressivos como radiação ou sílica. Trata-se claramente de uma mudança que compromete a efetividade não apenas de um direito social, mas dos direitos a igualdade e do princípio da dignidade humana.

Cabe, portanto, ao estado, evitar que tais direitos sejam desrespeitados, agredidos ou mesmo suprimidos, bem como promover sua efetividade através de implantação de políticas públicas (RANGEL, 2014). Tais iniciativas encontram eco no sistema previdenciário brasileiro, através das prestações por ele pagas aos segurados filiados ao RGPS, bem como nos benefícios assistenciais regidos pela lei orgânica da assistência social (LOAS).

### 3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PREVIDENCIÁRIAS NO BRASIL

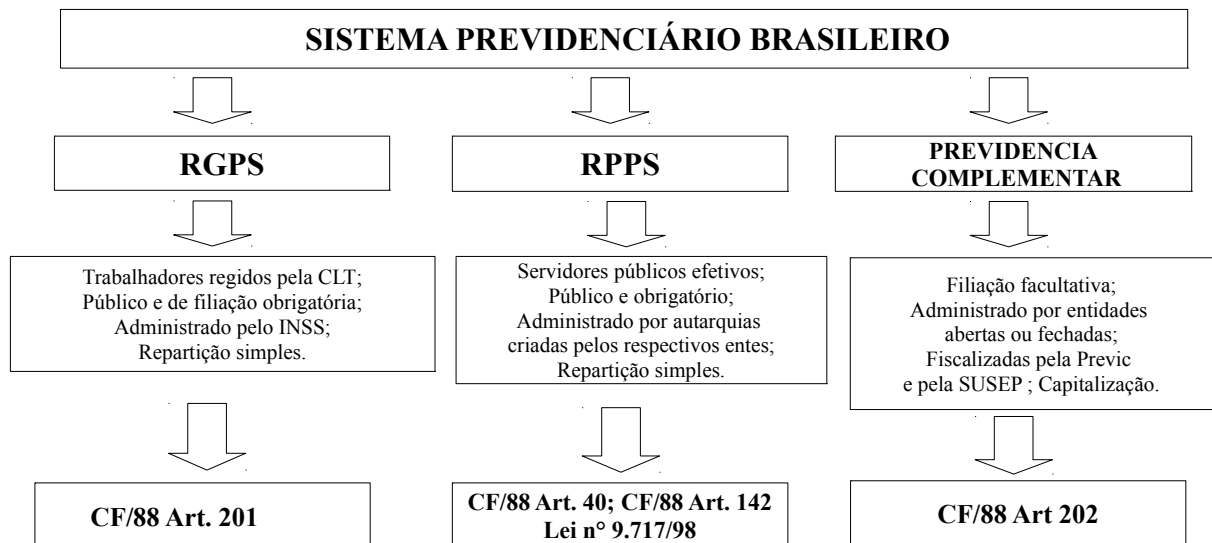
A CF/88 (Art. 201) estabelece que a Previdência Social brasileira “será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”.

Rocha e Baltazar Junior (2007, p. 27) dão a seguinte definição:

No que tange à *previdência social*, ela é um seguro social compulsório, eminentemente contributivo – este é o seu principal traço distintivo – mantido por recurso de toda sociedade – que busca propiciar meios indispensáveis à subsistência dos segurados e seus dependentes quando não podem obtê-los ou não é socialmente desejável que eles sejam auferidos através do trabalho por motivo de maternidade, velhice, invalidez, morte, etc.

O sistema previdenciário brasileiro é dividido em dois regimes: os regimes públicos e os regimes privados de caráter facultativo e complementar (Lei 8.213/91, Art. 9º, I e II). Os regimes públicos compreendem o regime geral de Previdência Social (RGPS) e os regimes próprios de Previdência Social (RPPS) da união, dos estados e municípios criados por estes entes para os servidores estatutários (Decreto 3.048/99, Art. 6º, I e II). Os regimes privados são compostos por entidades de previdência fechadas e abertas. A Figura 1 resume o sistema previdenciário brasileiro:

Figura 1 - Sistema previdenciário brasileiro



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações da Secretaria de Previdência



### 3.1 Características da previdência social

A definição constitucional de Previdência Social pública destaca que esta será organizada sob a forma de regime geral, proporcionando cobertura previdenciária aos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e os servidores públicos estatutários cujos entes não tenham instituído RPPS (Lei 8.213/91, Art. 12º).

Além disso a Previdência possui caráter contributivo, ou seja, é um seguro social compulsório onde, baseado no princípio da seletividade e distributividade (Lei 8.213/91, Art. 2º, III), têm acesso aos benefícios previdenciários aqueles que contribuem para o sistema (KERTZMAN, 2014).

Outra característica a ser destacada é que a Previdência brasileira trata-se de um sistema de repartição simples baseado no princípio da solidariedade (CF/88 Art. 3º, I), Ou seja, as contribuições dos trabalhadores em atividade financiam os benefícios dos trabalhadores inativos.

A filiação sistema previdenciário público é obrigatória, ou seja, todos aqueles que exercem alguma atividade remunerada são obrigados a filiar-se e contribuir para o sistema previdenciário. Deve-se ainda observar critérios que conservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Isso significa que a Previdência deve ser sustentável no curto, médio e longo prazo (BRASIL, 1988).

A CF/88, Art. 201 dispõe que Previdência social atenderá, nos termos da lei:

- I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
- II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
- III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

A carta magna relaciona os riscos sociais que são cobertos pelo RGPS. Rocha e Baltazar Junior (2007, p. 29 e 30) definem risco social como:

[...] os fatos ou acontecimentos que ocorrem na vida de todos os homens com certeza ou probabilidade significativa, provocando um desajuste nas condições normais de vida, em especial a obtenção dos rendimentos decorrentes do trabalho, gerando necessidades a serem atendidas, pois nestes momentos críticos, normalmente não podem ser satisfeitos pelo indivíduo.

A Lei 8.213/91 Art. 9º § 1º esclarece que o desemprego involuntário não se inclui na cobertura previdenciária do RGPS, tendo em vista que é objeto de lei específica. A cobertura desse risco foi regulamentada pelos “Decretos-Leis nºs 2.283 e 2.284/86, posteriormente objeto da Lei nº 7.988/90, e, atualmente com alterações ditadas pela 8.900/94” (ROCHA E BALTAZAR JUNIOR, p. 48), sendo competência do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) a sua operacionalização.

### **3.2 Princípios constitucionais da seguridade social**

De acordo com Kertzman (2014), os princípios são ideias matrizes que orientam a elaboração das normas, bem como os poderes executivo e judiciário quanto a sua aplicação.

A Seguridade Social é regida por princípios fundamentais os quais estão dispostos na CF/88 Art. 3 Inciso I e Art. 194. A Seguridade é composta pela Previdência, Saúde e Assistência Social. Portanto, os princípios dispostos na constituição se aplicam a essas três políticas públicas como norteadoras do poder público na organização do sistema protetivo brasileiro.

Cabe mencionar que, como os princípios constitucionais se aplicam as três políticas públicas distintas, é natural que algum princípio se adeque melhor em uma área do que nas demais (KERTZMAN, 2014).

A *solidariedade* não se trata de um princípio exclusivo da Seguridade Social, estando elencado como um dos objetivos fundamentais da república. Kertzman (2014) o define como o princípio que deve reger a Seguridade Social no que diz respeito a proteção social de toda coletividade e não apenas de indivíduos isolados.

A solidariedade pode ser intrageracional ou intergeracional. A primeira diz respeito a distribuição de renda entre as populações, enquanto que a segunda refere-se ao fato de que a geração presente financia os benefícios pagos às gerações passadas (KERTZMAN, 2014).

A *universalidade da cobertura e do atendimento* é o princípio que apregoa que a proteção social é destinada a todos que dela necessitam e corresponde ao princípio da universalidade de participação nos planos previdenciários constante na Lei nº 8.213/91 Art. 2º, Inciso I. No entanto, a Previdência Social tem caráter contributivo e é de filiação obrigatória para aqueles que exercem atividade remunerada. Ou seja, somente aqueles que

contribuem têm direito à proteção previdenciária. Por essa peculiaridade, Rocha e Baltazar Juniro (2007) chamam-na de universalidade mitigada.

A fim de atender ao princípio a universalidade foi criada a categoria de segurado facultativo, em que mesmo aqueles que não exercem atividade remunerada podem contribuir e, assim, gozar dos benefícios da proteção previdenciária (KERTZMAN, 2014; MEIRINHO E LEITÃO, 2016). Portanto, é possível concluir que

[...] o acesso à Previdência Social é universal, no sentido de que todas as pessoas que quiserem podem filiar-se ao sistema previdenciário. Ou seja, qualquer pessoa que queira contribuir, poderá fazê-lo, sem qualquer restrição de acesso (**princípio da universalidade de participação nos planos previdenciários** – art. 2º, I da Lei n. 8.213/91). (MEIRINHO E LEITÃO, 2016, p. 55).

O princípio da universalidade pode ser subjetivo (universalidade do atendimento) e objetivo (universalidade da cobertura). É subjetivo porque refere-se ao sujeito da relação jurídica previdenciária (segurado e seus dependentes). É objetiva porque se refere ao objeto dessa relação os quais, consistem nos benefícios previdenciários que devem oferecer proteção em relação a todos os riscos sociais (KERTZMAN, 2014).

Antes da CF/88 os trabalhadores rurais tinham direito a uma aposentadoria por idade no valor de ½ salário-mínimo. O princípio *uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços entre as populações urbanas e rurais* corrigiu essa distorção passando a reconhecer o direito dos trabalhadores rurais no valor de um salário-mínimo (KERTZMAN, 2014).

Os trabalhadores rurais também não tinham direito a algumas espécies de benefícios tais como o salário-maternidade. Com desse do princípio, as trabalhadoras rurais também passaram a ter direito ao salário-maternidade (MEIRINHO E LEITÃO, 2016).

A uniformidade, portanto, diz respeito ao fato de que os benefícios e serviços da Seguridade Social devem ser garantidos tanto aqueles trabalham ou residem na zona urbana como na zona rural (MEIRINHO E LEITÃO, 2016; ROCHA E BALTAZAR JUNIOR, 2007).

A equivalência, por sua vez, está relacionada a imposição da mesma sistemática de cálculo dos benefícios concedidos aos segurados urbanos e rurais (MEIRINHO E LEITÃO, 2016; ROCHA E BALTAZAR JUNIOR, 2007).

O princípio da *seletividade e distributividade dos benefícios e serviços* apregoa que os benefícios previdenciários devem ser pagos a quem deles necessitar, desde que cumpridas as condições especificadas em lei (KERTZMAN, 2014). Como exemplo pode-se

citar o benefício de auxílio-doença. Para fazer jus ao benefício em referência o pleiteante deve possuir qualidade de segurado da Previdência Social, a carência exigida em lei, e deve comprovar que está incapaz temporariamente para suas atividades laborativas.

Outro aspecto desse princípio é que ele exerce a função de contrapeso ao princípio da universalidade da cobertura. Segundo Kertzman (2014, p. 55).

[...] se, por um lado a previdência precisa cobrir todos os riscos sociais existentes, por outro os recursos não ilimitados, impondo à administração pública a seleção dos benefícios e serviços a serem prestados, com base na relevância dos riscos sociais. É o chamado princípio da reserva do possível.

Meirinho e Leitão (2016), ressaltam que a CF/88 elegeu os riscos sociais a serem cobertos pela Previdência Social (Art. 196, 201 e 203), não inviabilizando, contudo, a eleição de novas contingências desde que atendido o princípio da preexistência da fonte de custeio. Segundo este princípio nenhum benefício pode ser criado ou majorado sem a necessária fonte de custeio.

O princípio da seletividade e distributividade, portanto, implica na selecionar as contingências e riscos sociais a serem objetos de cobertura previdenciária e distribuir as prestações aos segurados que delas necessitarem (MEIRINHO E LEITÃO, 2016).

O princípio da *irreduzibilidade do valor dos benefícios* garante irreduzibilidade do valor nominal dos benefícios da Seguridade Social. Além disso, o Art. 201 § 4º da CF/88 garante a preservação do valor real dos benefícios previdenciários. A Lei nº 8.213/91 Art 2º, Inciso V apresenta o princípio previdenciário que garante o reajustamento do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo (BRASIL 1991).

Portanto, somente aos benefícios previdenciários, é garantido o reajustamento do valor real do benefício de forma a preservar de forma permanente seu poder aquisitivo. O governo não é obrigado, por exemplo, a reajustar os benefícios pagos pela assistência social com vista a preservar seu valor real (KERTZMAN, 2014).

Esse entendimento, contudo, não é unanimidade entre os doutrinadores. Meirinho e Leitão (2016) entendem que, mesmo tendo sido confirmado pelo STF, a concepção de que a garantia do reajustamento do valor real do benefício é restrita aos benefícios previdenciários, pode estar equivocada e comprometer a eficácia dos outros meios de proteção social de caráter pecuniário da Seguridade Social.

A equidade na forma de participação do custeio implica dizer que as contribuições

para a Seguridade Social obedecem a dois critérios: a capacidade contributiva e o risco social (MEIRINHO E LEITÃO, 2016). Ou seja, quem ganha mais, contribui com alíquotas maiores e quem ganha menos com alíquotas menores. Dessa forma as alíquotas são progressivas para os segurados, levando-se em consideração a faixa salarial (KERTZMAN, 2014). O critério da capacidade contributiva também se aplica as empresas. Desta forma empresas de pequeno porte contribuem menos que as empresas de grande porte (MEIRINHO E LEITÃO, 2016).

O princípio da equidade também se aplica em relação ao risco social. Quando maior o risco maior a contribuição. Alguns trabalhadores são expostos a atividades profissionais que oferecem risco a sua saúde e integridade física. Dado ao elevado risco de adoecimento, acidente e morte, há uma previsão de contribuição adicional para as empresas expõem seus trabalhadores a tais condições (MEIRINHO E LEITÃO, 2016).

As contribuições diferenciadas para as empresas obedecem ainda os critérios estabelecidos pelo Art 195, § 9º da CF/88: atividade econômica, utilização intensiva de mão de obra, porte da empresa, e condição estrutural do mercado de trabalho (MEIRINHO E LEITÃO, 2016).

O princípio da *diversidade da base de financiamento* possui a finalidade de mitigar os riscos do sistema protetivo da Seguridade Social brasileira a CF/88 as contribuições para financiamento do sistema devem possuir diversas fontes. O art 195 da CF/88 estabelece que tais fontes são o governo, as empresas e os empregados (KERTZMAN, 2014).

As contribuições do governo se dão de três formas: como empregador, pro força da responsabilidade legal por eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social através do financiamento indireto (MEIRINHO E LEITÃO, 2016).

A diversidade significa ainda que diversos sujeitos contribuem para o sistema (diversidade subjetiva) e que os fatos geradores de contribuição também são diversificados (diversidade objetiva) (MEIRINHO, GRIECO E LEITÃO, 2016).

No debate acerca da reforma previdenciária, costuma-se usar como argumento favorável o deficit da Previdência. Tal deficit, porém é calculado sem levar consideração os princípios da equidade na forma de participação do custeio e da diversidade da forma de financiamento. Ou seja, toda sociedade custeia Seguridade Social. Sendo a Previdência parte desse tripé, ela também é custeada por toda sociedade e não apenas pelas contribuições dos trabalhadores e pela contribuição patronal.

A administração da Seguridade Social tem *caráter democrático, descentralizado,*

*mediante gestão quadripartite com participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e governo* (BRASIL, 1988). Ou seja, toda sociedade deve participar da gestão da Seguridade Social. Esse modelo de gestão se dá através dos conselhos criados para este fim (KERTZMAN, 2014).

### **3.3 Beneficiários da previdência social**

De acordo com Rocha e Baltazar Junior (2007), os beneficiários da Previdência Social são os titulares do direito subjetivo das prestações e serviços do RGPS. Os beneficiários da Previdência Social são classificados em segurados e dependentes.

#### ***3.3.1 Segurados da previdência social***

Os segurados da Previdência Social são classificados em duas categorias: obrigatórios e facultativos.

Os segurados obrigatórios são aqueles que exercem atividade remunerada (MEIRINHO E LEITÃO, 2016). São divididos em: empregado, empregado doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso, segurado especial (Lei nº 8.213/91, Art 11).

Os segurados facultativos são aqueles que não exercem atividade remunerada mas que decidem contribuir para o sistema previdenciário a fim de gozar dos benefícios quando expostos aos riscos sociais previstos na lei (MEIRINHO E LEITÃO, 2016; ROCHA E BALTAZAR JUNIOR, 2007). São exemplos de segurados facultativos a dona de casa, o estudante, o desempregado e o estagiário.

Ressalte-se que a idade mínima para filiação ao RGPS é de 16 anos. Contudo há duas exceções: o menor aprendiz que pode filiar-se aos 14 anos e o empregado doméstico cuja filiação não pode ocorrer antes do 18 anos (MEIRINHO E LEITÃO, 2016).

#### ***3.3.2 Dependentes***

A Lei nº 8.213/91 Art. 16 elenca os beneficiários do RGPS na condição de

dependentes do segurado, os quais são divididos em três classes conforme pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1 - Dependentes

<b>Classe I</b>	Cônjuge, companheira, companheiro, filho não emancipado de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.
<b>Classe II</b>	Pais.
<b>Classe III</b>	Irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiências grave.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Lei 8.213/91

A divisão dos dependentes em classes trata-se de uma hierarquia que leva em consideração a ordem de preferência. Isso significa que havendo dependentes de uma classe, exclui-se o direito dos dependentes das classes seguintes. Dessa forma os dependentes preferenciais do segurado são aqueles elencados na classe I (Lei 8.213/91, Art 16, § 1º).

Os dependentes de uma classe concorrem em igualdade de condições, sendo o valor da renda mensal rateada igualmente para cada um deles. Deste modo, sempre que um dependente perde esta condição a sua cota parte é revertida em benefício dos demais dependentes (Lei 8.213/91, Art 16).

No caso de o dependente tratar-se de companheiro ou companheira, a dependência econômica é presumida, mas há a necessidade de comprovação de união estável. O dependente equiparado a filho deve comprovar dependência econômica. Os dependentes das classes II e III devem comprovar dependência econômica em relação ao segurado instituidor (Lei 8.213/91, Art 16, § 4º).

### 3.4 Prestações previdenciárias

As prestações previdenciárias podem ser divididas em benefícios e serviços. Os benefícios têm caráter pecuniário e podem ser pagos em parcela única ou de forma continuada; os serviços têm caráter não pecuniário (ROCHA E BALTAZAR JUNIOR, 2007).

A cobertura previdenciária frente aos riscos previstos na legislação brasileira se dá pela concessão de benefícios aos segurados ou a seus dependentes, conforme estabelecido pela CF/88 Art 201 e pela Lei 8.213/91 Art. 18. O objetivo das prestações previdenciárias é,

pois, minimizar os efeitos de tais riscos (ROCHA E BALTAZAR JUNIOR, 2007). A Tabela 2 apresenta as prestações previdenciárias previstas na lei:

Tabela 2 - Prestações previdenciárias

<b>Quanto ao segurado</b>	<b>Quanto aos dependentes</b>
Aposentadoria por invalidez Aposentadoria por idade Aposentadoria por tempo de contribuição Aposentadoria especial Auxílio-doença Salário-família Salário-maternidade Auxílio-acidente	Pensão por morte Auxílio-reclusão
	<b>Quanto ao segurado e aos dependentes</b>
	Serviço social Reabilitação profissional

Fonte: elaborado pelo autor com base na Lei nº 8.213/91, Art 18

A PEC 287/2016 propõe mudanças que afetarão as prestações previdenciárias previstas na CF/88. As alterações propostas implicam em extinção de direitos como a aposentadoria por tempo de contribuição, o estabelecimento de idade mínima para aposentadoria, inclusive para professor e trabalhadores em situação de risco a saúde e integridade física, e na forma de cálculo do valor da renda mensal que atingirá aqueles que contribuem com valores superiores ao salário-mínimo.



## 4 O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS

### 4.1 Princípio da supremacia constitucional

A supremacia constitucional implica em considerar a Carta Magna como a mais importante referência legal para o ordenamento jurídico nacional.

Silva (2005) afirma que supremacia constitucional

Significa que a constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos. É, enfim, a lei suprema do estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as *normas fundamentais* de Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação aos demais normas jurídicas.

O princípio da supremacia constitucional, portanto, significa que união, estados e municípios não são dotados de soberania, tendo sua atuação e exercício de poder limitados ao que está previsto na CF/88. A mesma lógica se aplica ao ordenamento jurídico brasileiro. Ou seja, a validade de uma norma está condicionada à conformidade com a constituição federal. Logo, o sistema legal de uma nação regida por uma Lei Maior deve obedecer uma lógica coerente e racional, não permitindo que haja antinomias ou conflitos que comprometam a supremacia constitucional (SILVA, 2005).

É, por esse motivo, de extrema relevância que haja mecanismos que efetivem mecanismos de controle que resguardem a soberania da Constituição, evitando que ela seja agredida por meio de criação de leis que não estejam em conformidade com que nela está disposto. Esse mecanismo se materializa no controle de constitucionalidade.

### 4.2 Controle de constitucionalidade das leis

A importância do controle constitucionalidade se dá exatamente pelo fato de ele evitar que normas que contradizem a constituição tenham eficácia. Nas palavras de Canotilho (1997, p. 917),

O Estado Constitucional democrático ficaria incompleto e enfraquecido se não assegurasse um mínimo de garantias e de sanções: garantias de observância, estabilidade e preservação das normas constitucionais, sanções contra atos dos órgãos de soberania e de outros não conformes com a constituição. A ideia de proteção, defesa, tutela ou garantia da ordem constitucional tem como antecedente a ideia de defesa do Estado, que, num sentido amplo e global, se pode definir como o complexo de institutos, garantias e medidas destinadas a defender e proteger, interna e externamente, a existência jurídica e fática do Estado. Desta forma, o objeto de defesa não é pura e simplesmente a defesa do Estado e sim da forma de Estado tal como ela é constitucionalmente formada.

Tanto a supremacia constitucional quanto a ideia de controle de constitucionalidade estão ligadas a rigidez da constituição (SILVA, 2005; MORAES, 2003). Uma constituição rígida implica em maior dificuldade de alteração de seu texto. Ou seja, as exigências para alterar o texto constitucional são maiores do que para alterar as demais normas.

Moraes (2003, p. 469) destaca a importância do controle de constitucionalidade em relação aos direitos e garantias fundamentais.

O controle de constitucionalidade configura-se, portanto, como garantia de supremacia dos direitos e garantias fundamentais previstos na constituição que, além de configurarem limites ao poder do Estado, são também uma parte da legitimação do próprio Estado, determinando seus deveres e tornando possível o processo democrático em um Estado de Direito.

O controle de constitucionalidade pode ser definido, portanto como uma técnica especial estabelecida pela constituição com o fim de defender a Carta Maior de uma nação de inconstitucionalidades (SILVA, 2005). Ou seja, controle de constitucionalidade implica em verificar a compatibilidade das normas do ordenamento jurídico com os parâmetros constitucionais vigentes excluindo aquelas normas que forem consideradas incompatíveis (MORAES, 2003).

Há três sistemas de controle de constitucionalidade: o controle político, o controle jurisdicional, e o controle misto. De acordo com Paulo e Alexandrino (2017), o controle político é realizado por órgãos políticos. O controle jurisdicional exercido pelo poder judiciário. No Brasil a competência desse controle é do Supremo Tribunal Federal (STF) (SILVA, 2005; PAULO E ALEXANDRINO, 2017). O controle misto, segundo Silva (2005) ocorre quando determinadas leis são submetidas ao controle jurisprudencial e outras ao controle político.

O controle de constitucionalidade pode ser classificado ainda quanto ao seu modelo, podendo ser difuso ou concentrado. No controle difuso todos os componentes

judiciário têm competência para declarar uma norma inconstitucional; no controle concentrado a competência de declarar uma norma inconstitucional é de apenas um órgão de natureza jurisdicional (PAULO E ALEXANDRINO, 2017).

Quanto ao momento do controle, Moraes (2003) e Paulo e Alexandrino (2017) ressaltam duas formas de controle de constitucionalidade: o controle repressivo e controle preventivo. Segundo Moraes (2003),

[...] podemos vislumbrar duas hipóteses de controle preventivo de constitucionalidade, que buscam evitar o ingresso no ordenamento jurídico de leis inconstitucionais: as comissões de constituição e justiça e o veto jurídico.

As comissões permanentes de constituição e justiça das casas legislativas têm a função de analisar a compatibilidade do projeto de lei ou proposta de emenda constitucional apresentados com a CF/88 (MORAES, 2003). Há contudo a possibilidade de o controle preventivo ser realizado pelo judiciário. Essa situação ocorre quando um projeto de lei ou proposta de emenda a constituição que está tramitando no congresso não respeitam o processo legislativo ou tem a pretensão de abolir cláusulas pétreas (PAULO E ALEXANDRINO, 2017).

Ainda segundo Moraes (2003), controle pelo veto jurídico se dá quando o chefe do Poder Executivo no processo legislativo, veta um projeto de lei por considerá-lo inconstitucional (CF/88 Art. 66 1º). O controle repressivo, por sua vez, ocorre quando a norma já faz parte do ordenamento jurídico (PAULO E ALEXANDRINO, 2017) .

#### **4.3 Os direitos sociais e as cláusulas pétreas**

As cláusulas pétreas são aquelas definidas pela CF/88 que não podem ser objeto de alteração por emenda constitucional. De acordo com o artigo Art 60 § 4º as cláusulas pétreas são: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.

Baseado nesse dispositivo constitucional alguns estudiosos do direito entendem que os direitos sociais não são cláusulas pétreas. No entanto, nem todos pensam assim, há aqueles que defendem os direitos sociais como cláusulas pétreas baseados na sua relação inseparável com os direitos individuais.

Segundo Moraes (2003, p.104) os direitos e garantias constantes na CF/88 “não excluem outros de caráter constitucional decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados”. Há, inclusive, decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (Adin n.º 939-7/DF) que considera cláusula pétrea o art. 150, III, b, da CF/88 que trata do princípio da anterioridade tributária, considerando que se trata de uma garantia individual. (MORAES, 2003).

Nessa mesma ação o Ministro Carlos Velloso referiu-se aos direitos e garantias sociais, aos direitos à nacionalidade e aos direitos políticos como direitos e garantias individuais. (MORAES, 2003). O Ministro Marco Aurélio, por sua vez, confirma a indissociabilidade dos direitos individuais e dos direitos sociais constantes na CF/88, bem como o fato de esta não excluir a existência de outros direitos e garantias individuais, de caráter infraconstitucional, constantes em tratados internacionais em que o Brasil seja signatário (MORAIS, 2003).

De acordo com Silva (2005), os direitos sociais exercem o papel de viabilizar a igualdade quando de situações desiguais, contribuindo também para o exercício efetivo da liberdade.

Portanto, embora essa questão ainda não tenha sido pacificada pelo STF, a boa doutrina sustenta a interpretação sistemática da CF/88, em que os direitos sociais, por se tratarem de direitos fundamentais indissociáveis, são cláusulas pétreas, pois refletem direitos e garantias individuais do cidadão brasileiro (RESENDE, 2001). Ademais, os direitos sociais são instrumentos para a concretização da igualdade social, sendo está um dos princípios fundamentais da república. (MORAES, 2003).

Nas palavras de Bonavides (2001, p. 594, 595).

Em obediência aos princípios fundamentais que emergem do Título I da Lei Maior, faz-se mister, em boa doutrina, interpretar a garantia dos direitos sociais como cláusula pétrea e matéria que requer, ao mesmo passo, um entendimento adequado dos direitos e garantias individuais do art. 60. Em outras palavras, pelos seus vínculos principiais já expostos - e foram tantos na sua liquidez inatacável - , os direitos sociais recebem em nosso direito constitucional positivo uma garantia tão elevada e reforçada que lhes faz legítima a inserção no mesmo âmbito conceitual da expressão direitos e garantias individuais do art. 60. Fruem, por conseguinte, uma intangibilidade que os coloca inteiramente além do alcance do poder constituinte ordinário, ou seja, aquele poder constituinte derivado, limitado e de segundo grau, contido no interior do próprio ordenamento jurídico.

O mesmo autor afirma ainda que não é possível distinguir os direitos sociais e os direitos individuais e os direitos sociais em grau ou valor. Portanto qualquer EC ou lei ordinária que afetar, abolir ou suprimir os direitos sociais padecem de eiva de

inconstitucionalidade (BONAVIDES, 2001).

Analisando outro caso concreto da jurisprudência Moraes (2003, p. 260-261) afirma,

Não foi outro o entendimento unânime do Supremo Tribunal Federal, ao analisar o limite máximo para os valores dos benefícios do regime geral de previdência social previsto pela EC n.º 20/98, afirmando que o mesmo "não se aplica à licença maternidade a que se refere o art. 7.º, XVIII, da CF, respondendo a Previdência Social pela integridade do pagamento da referida licença", pois, "tendo em vista que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais (CF, art. 60, § 4.º, IV)", o Tribunal afastou "a exegese segundo a qual a norma impugnada imputaria o custeio da licença maternidade ao empregador, concernente à diferença dos salários acima de R\$ 1.200,00, porquanto esta propiciaria a discriminação por motivo de sexo, ofendendo ao art. 7.º, XXX, que é um desdobramento do princípio da igualdade entre homens e mulheres (CF, art. 5.º, I). Levou-se em consideração também que, entre os objetivos fundamentais da República do Brasil, está o de promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CF, art. 3.º, IV).

Seguindo esse mesmo Sarlet (apud GARCIA, 2002, p.1) declara que,

[...] a abrangência das cláusulas pétreas na esfera dos direitos fundamentais vai além da proteção exclusiva daqueles individuais elencados no artigo 5º, sob pena de, interpretando-se literalmente as disposições do artigo 60, §4º, não apenas os direitos sociais estariam desabrigados de reformas profundas, mas também os direitos de nacionalidade (artigos 12 e 13) e os direitos políticos (artigos 14 a 17) também estariam excluídos da proteção outorgada pelo Constituinte. Ainda, levando-se ao extremo essa forma de interpretação, haveria a possibilidade de se sustentar que, mesmo dentre os direitos e garantias catalogados no artigo 5º, somente aqueles de cunho individual estariam protegidos, donde poderia se concluir que o mandado de segurança coletivo não encontraria abrigo contra reformas tendentes a aboli-lo, enquanto que o mandado de segurança individual estaria protegido.

A CF/88 consagra a Previdência como direito social. Os direitos sociais, por sua vez, a partir de uma interpretação literal gramatical, não são considerados cláusulas pétreas. Porém, de acordo com doutrina exposta os direitos fundamentais, divididos em individuais e sociais, são considerados indissociáveis. Assim os direitos sociais também são considerados direitos individuais e, portanto, cláusulas pétreas da CF/88. Persiste, assim, a hipótese de inconstitucionalidade da PEC 287/2016, que altera e suprime direitos sociais que estão associados aos objetivos fundamentais da república e aos direitos fundamentais individuais, tais como a dignidade humana, o direito de igualdade a vida.

## **5 A PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA**

O debate acerca da necessidade de uma reforma no sistema previdenciário brasileiro não é recente. Há algumas décadas tem-se discutido esse tema tanto nas esferas de governo como na sociedade civil organizada e na academia. Desde a constituição de 1988 o Brasil já promoveu duas reformas (1998 e 2003) e inúmeras alterações na legislação previdenciária.

Uma das características do debate tem sido a polarização. De um lado, pesquisadores, centrais sindicais, fiscais da Receita Federal, representados pela ANFIP, a OAB e juristas que defendem o aspecto social do sistema previdenciário, apregoando a ideia de uma reforma que não implique em redução de direitos conquistados e devidamente previstos na Constituição Federal. Dessa forma, questionam os argumentos usados pelo governo como base para comprovar a necessidade de uma reforma focada nas regras de concessão de benefícios, como por exemplo, o déficit da Previdência.

Do outro lado do debate, o governo e seus técnicos, o Tribunal de Contas da União (TCU), economistas e juristas que defendem a necessidade da reforma paramétrica sob pena de falência do sistema, caso a mesma não seja concretizada.

### **5.1 As reformas nos governos FHC e Lula**

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foram aprovadas duas reformas da Previdência. Uma através da Emenda Constitucional 20 de 1998 (EC 20/1998) e outra implementada pela Lei 9.876 de 26 de novembro de 1999.

A EC 20/1998 alterou as regras do RGPS no que diz respeito à fórmula do cálculo das aposentadorias (ALMEIDA, 2003). Anteriormente, o cálculo era efetuado com base na média dos últimos trinta e seis meses de contribuição. A nova fórmula passa a ser disciplinada em lei, segundo a qual o salário de benefício passou a corresponder à média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994 (BRASIL, 1991).

Outras alterações efetivadas por essa emenda foram: alteração do conceito de tempo de serviço para tempo de contribuição; a criação da regra de transição com possibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição proporcional para os segurados

filiados ao RGPS até a data da publicação da EC 20/1998; o fim da aposentadoria especial de professor para professores do ensino superior (ALMEIDA, 2003). Na prática, a regra de transição foi implementada para extinguir a aposentadoria proporcional que era um direito de todos os segurados e o início da vigência das novas regras.

A Lei 9.876/99 (BRASIL, 1999) criou o fator previdenciário, o qual se trata de um redutor quem tem como objetivo inibir as aposentadorias precoces. Esse fator é multiplicado à média aritmética simples do 80% maiores salários de contribuição, resultando no salário de benefício que é a base de cálculo para a renda mensal inicial da aposentadoria por tempo de contribuição.

A fórmula leva em consideração o tempo de contribuição, a idade do segurado na data da aposentadoria e a expectativa de sobrevida. A lógica é que quanto mais novo for o segurado, menor o valor da aposentadoria. Quanto mais velho ele for, e quanto mais tempo de contribuição possuir, mais o fator se aproxima de um, portanto maior o valor da aposentadoria (BRASIL, 1999).

Durante o governo Lula a reforma da Previdência se deu através da EC 41/2003. Foi uma reforma que veio para complementar a reforma promovida pelo governo anterior, não atingindo, contudo o RGPS, mas tão somente o sistema previdenciário dos servidores públicos (GIAMBIAGI et al., 2003).

## **5.2 A reforma proposta na PEC 287/2016**

A PEC 287/2016 trata-se de uma reforma paramétrica que propõe alterações nas regras para o reconhecimento dos direitos de diversos benefícios previdenciários.

### ***5.2.1 Aposentadoria especial***

Trata-se de um benefício concedido a trabalhadores que exercem atividades que oferecem risco a saúde ou integridade física. Segundo as regras atuais o segurado faz jus a essa aposentadoria se comprovar exposição não ocasional e nem intermitente a agentes nocivos por 15, 20 ou 25 anos (BRASIL, 1991).

A alteração proposta diz respeito à criação de uma idade mínima de 55 anos para

homens e mulheres que se acumularia com a exigência do tempo mínimo de 15, 20 ou 25 anos de tempo de serviço exposto a agentes nocivos (BRASIL, 2016).

Pelas regras atuais, por exemplo, um trabalhador de mina exposto a sílica e outros agentes nocivos, que iniciou suas atividades aos 25 anos de idade, pode aposentar-se, se comprovada as condições previstas na lei, após 15 anos de contribuição, ou seja, ao 40 anos de idade. Essa condição só é possível porque os danos a saúde ocasionados por esse tipo de atividade são tão severos que comprometem gravemente a saúde dos trabalhadores reduzindo drasticamente sua expectativa de vida.

Com a aprovação da PEC 287/16 esse mesmo trabalhador só poderá se aposentar aos 55 anos de idade. Ou seja, terá que trabalhar exposto a condições de extrema insalubridade por 30 anos, 15 anos a mais do que o seu organismo pode suportar.

### ***5.2.2 Aposentadoria***

Na redação atual a CF/88 prevê dois tipos de aposentadorias comuns aos segurados: aposentadoria por tempo de contribuição e aposentadoria por idade (BRASIL, 1988).

Para aposentar-se por tempo de contribuição, o trabalhador deve comprovar 30 anos de contribuição se for mulher e 35 anos de contribuição se for homem. Não há exigência de idade mínima para esse benefício.

Existe a ainda a regra do fator 85/95, criada pela Lei 13.183/15 que altera a Lei 8.213/91. Segundo essa regra o segurado pode aposentar-se por tempo de contribuição sem incidência do fator previdenciário quando a soma da idade e do tempo de contribuição for igual ao fator estabelecido na lei (BRASIL, 2015).

Para esse tipo de aposentadoria o tempo mínimo de contribuição é de 30 anos para mulheres e 35 anos para homens (BRASIL, 1991). A lei estabelece ainda uma elevação gradativa do somatório da idade e do tempo de contribuição, conforme pode ser visto na Tabela 4.



Tabela 3 - Fator 86/95 – 95/100

ANO	FATOR
Até 30/12/2018	85/95
De 31/12/2018 até 30/12/2020	86/96
De 31/12/2020 até 30/12/2022	87/97
De 31/12/2022 até 30/12/2024	88/98
De 31/12/2024 até 30/12/2026	89/99
A partir de 2026	90/100

Fonte: elaborado pelo autor com base na Lei 13.183/15

Em caso de aposentadoria por idade, a mulher tem esse direito aos 60 anos de idade e o homem aos 65 anos. Em ambos os casos é exigida um período de carência de 15 anos (BRASIL, 1991).

As novas regras, se aprovadas, extinguem a aposentadoria por tempo de contribuição e estabelece uma idade mínima para que o trabalhador faça jus ao benefício de aposentadoria. Às mulheres será exigida a idade mínima de 62 anos, enquanto os homens deverão ter 65 anos (BRASIL, 2016).

Sem idade mínima, as regras atuais permitem que um homem que inicia sua vida laborativa aos 20 anos e trabalha ininterruptamente por 35 anos, se aposente aos 55 anos de idade, tendo seu benefício calculado com incidência do fator previdenciário. As alterações exigirão que este homem trabalhe até os 65 anos de idade. Nessa idade ele terá completado 45 anos de tempo de contribuição.

Cabe mencionar que as regras vigentes para aposentadoria por tempo de contribuição já levam em consideração a idade, tanto através do fator previdenciário como do fator 85/95. Na prática, portanto, já existe idade mínima para que o segurado se aposente com 100% da média aritmética de suas contribuições. As novas regras, portanto, não dizem respeito somente à idade mínima, mas ao alongamento do tempo de contribuição e na redução da renda mensal do benefício.

### ***5.2.3 Aposentadoria de professor***

As regras vigentes estabelecem que o professor que exerce atividade de magistério exclusivamente no ensino infantil, fundamental e médio pode aposentar após completar 25

anos de contribuição se mulher e 30 de contribuição se homem (BRASIL, 1991). As novas regras impõem a estes trabalhadores a idade mínima de sessenta anos de idade para ambos os sexos (BRASIL, 2016). Além da exigência de idade mínima, a proposta põe fim ao tratamento diferenciado dado a professora em relação ao professor.

Segundo as regras atuais uma professora que inicia suas atividades no magistério aos 25 anos de idade poderá aposentar-se após 25 anos de tempo de contribuição. Ou seja, aos 50 anos de idade. As alterações propostas obrigarão este profissional a trabalhar até aos 60 anos de idade, quando terá 35 anos de contribuição.

#### ***5.2.4 O cálculo do salário de benefício***

O Salário de benefício é a base de cálculo para a renda mensal inicial dos benefícios previdenciários. Segundo as regras atuais esse valor é o resultado da média aritmética simples do 80% maiores salários de contribuição apurados a partir de julho de 1994 (BRASIL, 1991).

A PEC 287/2016 altera esse cálculo, estabelecendo que o salário de benefício será o resultado da média aritmética simples dos salários de contribuição e remunerações (BRASIL, 2016).

Na prática essa regra causará impacto no valor do salário de benefício uma vez que todos os salários de contribuição e remunerações serão considerados e não mais apenas as maiores. Os valores menores que antes não entravam no cálculo, passam a integrá-lo ocasionando uma redução na média.

#### ***5.2.5 O cálculo da renda mensal inicial***

A renda mensal inicial, segundo regras atuais, para as aposentadorias por tempo de contribuição e do professor corresponde a 100% do salário de benefício aplicando-se o fator previdenciário. No caso da aposentadoria especial não é aplicado o fator previdenciário. (BRASIL, 1991).

Para a aposentadoria por idade, a renda mensal inicial corresponde a 70% do salário de benefício mais 1% por cada grupo de 12 contribuições.(BRASIL, 1991).

A PEC estabelece que a renda mensal inicial passa a ser de 60% do salário de benefícios mais um acréscimo equivalente ao tempo de contribuição que exceder o tempo mínimo de 15 anos. (BRASIL, 2016).

Do primeiro grupo de 12 contribuições até ao décimo grupo, esse acréscimo será de 1% por grupo; do décimo primeiro grupo até ao décimo quinto será de 1,5%; do décimo sexto ao vigésimo grupo será de 2%; a partir do vigésimo grupo será de 2,5%. (BRASIL, 2016).

Para os benefícios de auxílio-doença a regra atual estabelece que o valor da renda mensal corresponde ao menor valor entre a média aritmética dos últimos 12 salários de contribuição, e 91% por cento do salário de benefício sem incidência do fator previdenciário (BRASIL, 1991).

A PEC 286/2016, por sua vez, estabelece que essa renda mensal corresponderá a 70% do salário de benefício mais os percentuais aplicados na aposentadoria a partir do percentual de 1,5%. Nos casos de benefícios por incapacidade decorrente de acidente e trabalho, doenças profissionais e doenças do trabalho a renda mensal inicial equivalerá a 100% do salário de benefício.(BRASIL, 2016).

### ***5.2.6 Pensão por morte***

As regras vigentes da pensão por morte estabelece que se trata de um benefício pago aos dependentes do segurado que falecer, correspondente ao valor da aposentadoria quando o instituidor for aposentado ou a 100% do salário de benefício referente a aposentadoria por invalidez quando se tratar de segurado não aposentado. Caso haja mais de um dependente a pensão será dividida em cotas iguais para cada dependente. As cotas cessadas são revertidas em favor dos demais dependentes habilitados na pensão. (BRASIL, 1991).

Com a PEC 286/2016, a pensão passará a corresponder a uma cota de 50% do benefício recebido pelo instituidor ou do salário de benefício caso se trate de segurado em atividade, mais 10% referentes a cada dependente até o limite de 100%. Não haverá reversão das cotas cessadas em favor dos demais dependentes. (BRASIL, 2016).

Outra alteração no que diz respeito a pensão por morte está relacionada ao

acúmulo de benefícios. Segundo as normas vigentes o segurado pode acumular pensão por morte do regime geral, desde que uma tenha sido instituída por um cônjuge e a outra por um filho. Também é possível acumular pensão por morte com a própria aposentadoria. Além disso a legislação permite a acumulação de pensão por morte e outros benefícios regimes próprios de Previdência (BRASIL, 1991). A PEC 286/2016 pretende alterar essas regras permitindo a acumulação desde os valores somados não ultrapassem o valor de dois salários-mínimos (BRASIL, 2016).

Suponha que um trabalhador tenha como dependentes, a esposa e quatro filhos. Nesse caso, com o falecimento do segurado, a pensão concedida aos dependentes será no valor de 100% do valor da aposentadoria (50% da cota fixa + 10% por dependente). Com o atingimento da idade de 21 anos os filhos terão sua cota cessada. Dessa forma a pensão será reduzida até a cessação da cota do último filho. Ao final a esposa receberá apenas 60% (50% da cota fixa + 10% referente a cota de um dependente).

Tratando-se de uma pessoa idosa, situação em que apenas o cônjuge figura como dependente, este terá direito apenas a 60% do valor da aposentadoria do instituidor da pensão. Ou seja, na fase da vida em se requer maior atenção e cuidados, depois da perda do cônjuge, o idoso será obrigado a ver sua renda mensal sofrer uma redução drástica.

### **5.2.7 Regras de transição**

A PEC 287/16 traz ainda as regras para aqueles que são segurados da Previdência Social até a data de sua aprovação. Segue abaixo a Tabela 5 com um quadro resumo das regras de transição:

Tabela 4 - Idades mínimas para aposentadoria (Continua)

ANO	REGRA GERAL		PROFESSOR	
	MULHER	HOMEM	MULHER	HOMEM
2018	53	55	48	50
2020	54	56	49	51
2022	55	57	50	52
2024	56	58	51	53
2026	57	59	52	54
2028	58	60	53	55
2030	59	61	54	56

2032	60	62	55	57
2034	61	63	56	58
2036	62	64	57	59
2038	62	65	58	60
2040	62	65	59	61
2042	62	65	60	62

Fonte: elaborado pelo autor com base na PEC 287/2016

As regras de transição aplicam-se àqueles segurados que já estão inseridos no RGPS, os quais terão de implementar duas condições para a aposentadoria e não mais apenas uma como na regra vigente. Ou seja, para fazer jus a aposentadoria o segurado do sexo masculino terá que comprovar, caso a PEC seja aprovada em 2018, 35 anos de contribuição e no mínimo 55 anos de idade. A idade mínima aumenta um ano a cada biênio até o ano de 2042 quando a regra de transição se extingue.

Além de aumentar a idade mínima da mulher para 62 anos e impor exigência de idade mínima para aposentadoria, a PEC cria um gatilho que permitirá a majoração dessa idade sempre que a expectativa de sobrevida aumentar em número inteiro (BRASIL, 2016).

Na prática isso implicará em incerteza quando à implementação das condições para a aposentadoria de quem entrar no regime a partir da aprovação da PEC. Um segurado que contribuir até sessenta e quatro anos tem a esperança de se aposentar aos sessenta e cinco. No entanto, ele pode ser surpreendido com a alteração da idade mínima poucos meses antes de implementar as condições impostas pela lei, pois a idade mínima pode aumentar para 66 ou 67 anos por causa da mudança na expectativa de sobrevida.

### **5.3 Justificativas para a reforma da previdência**

A necessidade de uma reforma previdenciária tem sido amplamente debatida. Segundo Giambiagi et al. (2004) a reforma no sistema previdenciário é necessária pelas seguintes razões: o déficit nas contas da Previdência; o crescimento dos gastos com benefício em relação ao PIB; aumento real do valor dos benefícios, principalmente aqueles que correspondem ao salário-mínimo; a concessão de aposentadorias precoces.

Seguindo essa mesma lógica, o governo federal apresenta as seguintes justificativas para as reformas propostas na PEC 287/2016: as questões demográficas do

envelhecimento da população brasileira; o crescimento dos gastos da Previdência com benefícios e sua relação com o PIB; e o deficit da Previdência (BRASI. 2016).

### 5.3.1 A Transformação demográfica

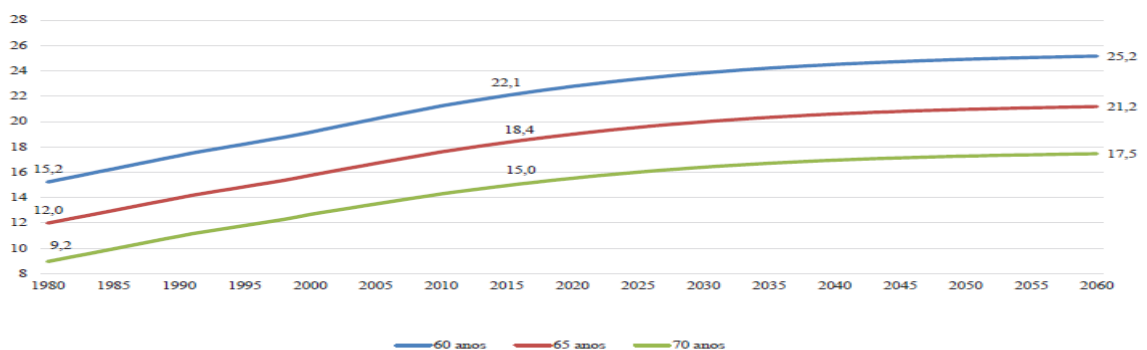
Os dados publicados pelo IBGE indicam que a população brasileira está envelhecendo e a taxa de fecundidade está diminuindo. Esses dados têm sido motivo de preocupação e um desafio para o equilíbrio financeiro e atuarial das contras da Seguridade Social.

De acordo do o Ministério da Fazenda (BRASIL, 2016),

[...] as mudanças demográficas impõem um grande desafio para o futuro da sociedade e, de modo particular, para a previdência social. Nosso país vem passando por um processo acelerado de envelhecimento populacional, em função da queda da taxa de fecundidade e do aumento da expectativa de sobrevida que ocorreu, principalmente, por conta das melhorias nas condições de vida da população.

O Gráfico 1 ilustra o aumento da expectativa de sobrevida do brasileiro. Através dele o governo argumenta que o aumento da expectativa de sobre vida corrobora a necessidade de mudança na idade mínima para concessão dos benefícios de aposentadoria pelo INSS.

*Gráfico 1 - Expectativa de sobrevida por faixa de idade*



Fonte: IBGE / Projeção da população de 2013. (\*) Entre 1981 (1992) e 1990 (1997), as esperanças de vida ao nascer foram extraídas das tábuas de mortalidade interpoladas a partir das tábuas construídas para os anos de 1980 (1991) e 1991 (1998).

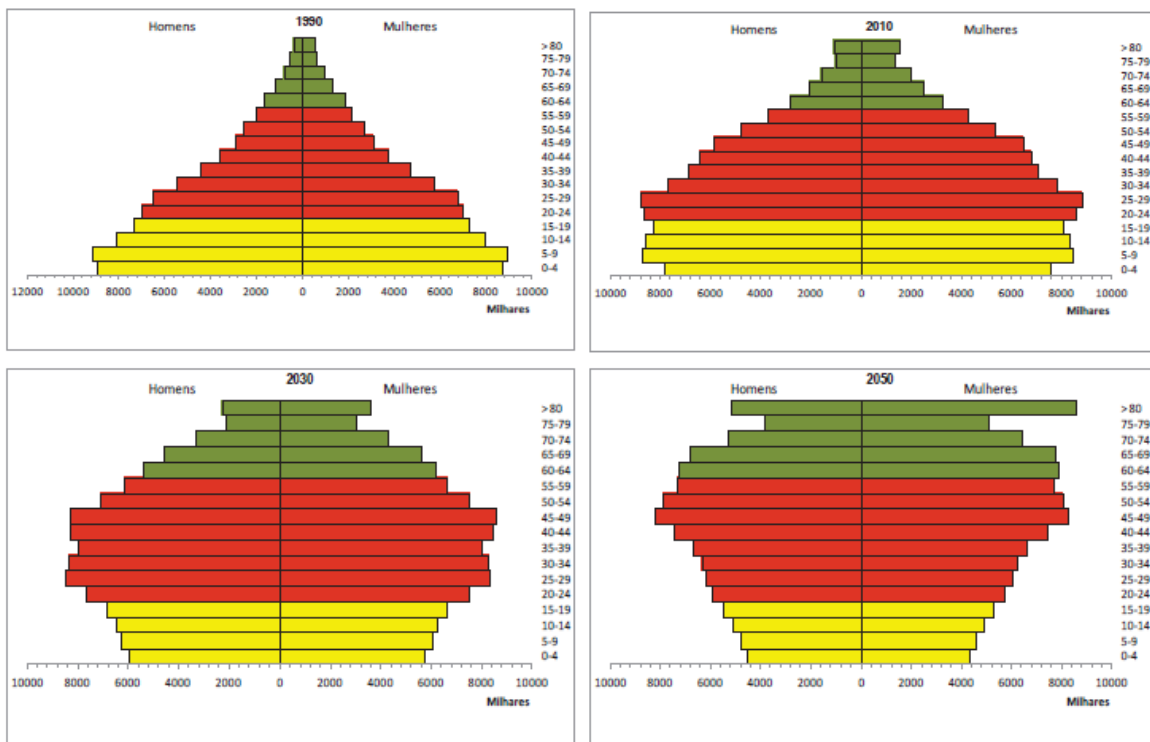
Fonte: PEC 287/2016 – Mensagem enviada à Câmara dos Deputados

Como pode ser visto, a expectativa de sobrevida de uma pessoa que tinha 60 anos

em 1980 era de 15,2 anos. Em 2015 essa expectativa aumentou para 22,1 anos. Em 2060 chegará em 25,2 anos. Em relação a pessoa que tinha 65 anos, a expectativa de sobrevivência em 1980 era de 12 anos. Em 2015 a expectativa de vida sobe para 18,4 anos, atingindo 21,2 anos em 2060. Isso significa que a tendência é os benefícios de aposentadorias sejam pagos por um período cada vez maior a partir da data de sua concessão.

O governo elaborou ainda o Gráfico 2 que demonstra o envelhecimento da população, segundo as quais os números de pessoas ativas no Brasil nos dias atuais é 140,9 milhões. Esse quantitativo, segundo projeções, será reduzido em 2060 para 131,4 milhões.

Gráfico 2 - Pirâmides etárias: 1990/ 2010/ 2030/ 2060



Fonte: IBGE. Elaboração SPPS/MTPS.

Fonte: PEC 287/2016 – Mensagem enviada à Câmara dos Deputados

Os dados apontam que o número de idosos acima de 65 anos de idade em 2060 será de 58,4 milhões, representando um aumento de 262,7% em relação aos dias atuais. Ou seja, haverá um quantitativo maior de beneficiários em condições de receber benefícios previdenciários e uma quantidade menor de jovens contribuindo para o RGPS.

De acordo com a OAB (2017), a observância do princípio da diversidade da base de financiando da Seguridade, mitiga os riscos provenientes das mudanças na pirâmide

demográfica brasileira. A tendência de inversão da pirâmide demográfica, causada pelo envelhecimento da população e a baixa natalidade, corresponderia a um grande risco caso o sistema fosse custeado apenas pelas contribuições sobre a folha de pagamento e dos trabalhadores (OAB, 2017).

A ANFIP (2017, p.15), por sua vez, reconhece que as mudanças demográficas exigem mais atenção em relação às políticas públicas em geral, especial as da Seguridade Social.

Mas, é fato que a transformação da estrutura etária populacional impõe mudanças nas políticas públicas em geral. Particularmente no que diz respeito à Seguridade Social, o envelhecimento demográfico requer que se tomem medidas nas políticas de Previdência, de Assistência e de Saúde para adequá-las a essa transformação social.

Contudo deve-se levar em consideração do fato de que as mudanças demográficas não configuram o problema da Previdência, mas sim a falta de um projeto de desenvolvimento (ANFIP, 2017).

Uma vez que as variáveis que mensuram o impacto das mudanças demográficas sobre a sustentabilidade da Previdência são de natureza econômica e sociais, como o nível do desemprego, a adesão dos trabalhadores ao sistema e o grau de disponibilidade das pessoas para o mercado de trabalho, se a economia crescer, elevando os níveis de produção nacional, reduzindo a taxa de desemprego e aumentando a remuneração do trabalho, os efeitos das mudanças demográficas sobre o sistema será minimizado (ANFIP, 2017).

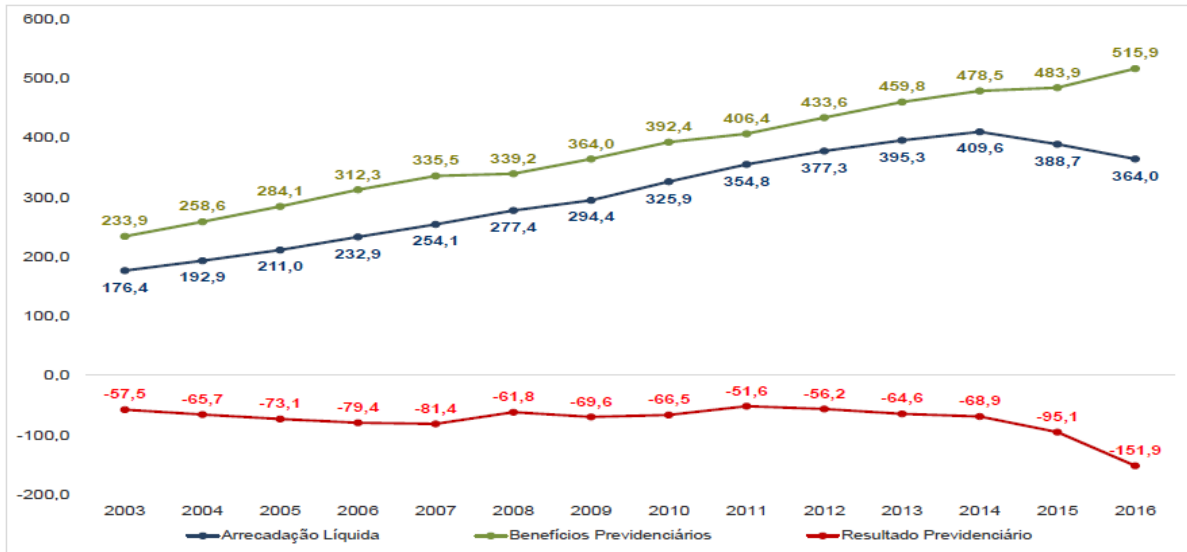
Além disso, o governo brasileiro pode seguir o exemplo de experiências de países produtores de petróleo, os quais criaram o Fundo Soberano Incidente sobre as Receitas de Petróleo e Gás “que, capitalizados ao longo dos anos, passaram a financiar a Previdência Social” (ANFIP, 2017, p. 16).

### ***5.3.2 O Deficit da previdência***

O deficit da Previdência é o principal argumento do governo para a a reforma. O Ministério da Fazenda (2017) apresentou o Gráfico 3, o qual retrata da evolução do déficit da Previdência numa série histórica de 2003 a 2016. Os valores apresentados no gráfico foram atualizados pelo INPC para viabilizar a comparabilidade dos mesmos.



Gráfico 3 - Evolução do deficit previdenciário (INPC)



Fonte: Ministério da Fazenda

De acordo com esses dados o RGPS apresenta deficit em todos os anos. Em 2015 esse deficit foi de 95,1 bilhões, passando para 151,9 bilhões no ano seguinte. Do ano de 2014 para o ano de 2015 o aumento foi de 50,87%. Considerando os anos de 2015 e 2016 o crescimento foi ainda maior, de 76,62%. O deficit desse último período é atribuído à queda de receitas devido a crise econômica que afetou todos os setores da economia.

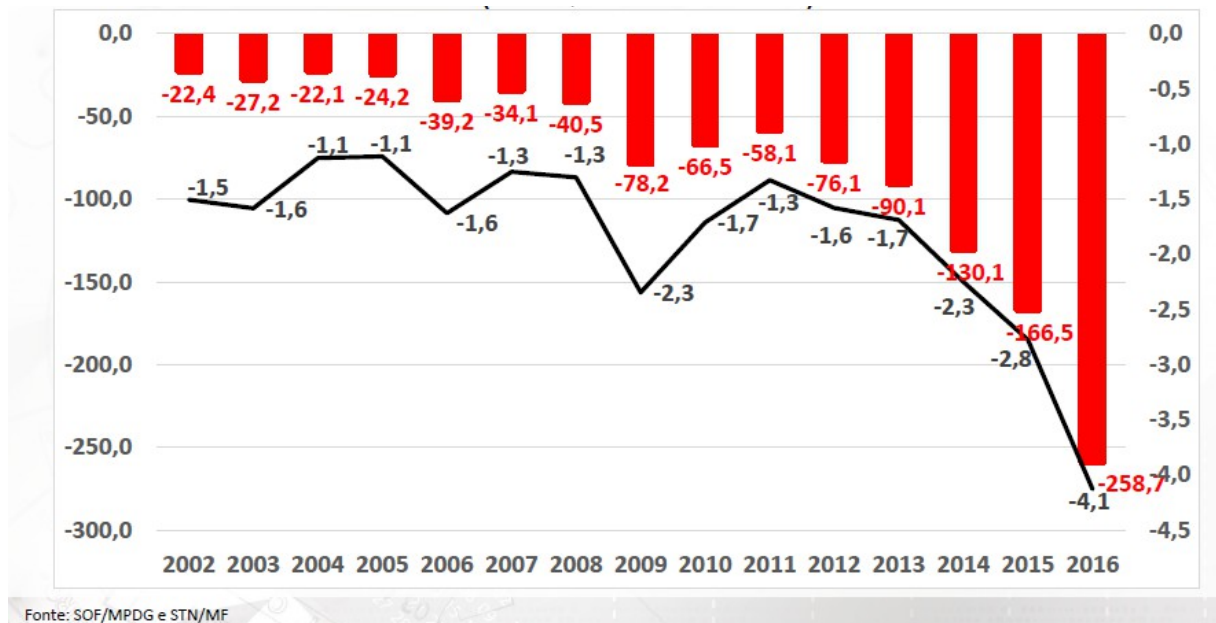
A conclusão do governo é que o sistema previdenciário brasileiro, segundo os padrões atuais, é insustentável, estando destinado ao colapso caso não passe por uma reforma geral. Outra conclusão é que o crescimento constante das despesas com pagamento de benefício afeta o crescimento econômico, uma vez que inviabiliza os investimentos e retira recursos da saúde e da assistência social para financiar a Previdência (CPIPREV, 2017).

Com esse argumento o governo tenta convencer da necessidade de uma ampla reforma paramétrica nas regras de benefícios da Previdência Social. A ANFIP (2017), contudo, discorda de tais assertivas ressaltando que não é o financiamento da Previdência que retira recursos da saúde da assistência social, mas a desvinculação de até 30% das receitas da Seguridade Social a através da DRU.

Além disso, a Previdência, Saúde e Assistência Social, são parte da Seguridade Social, a qual possui orçamento próprio previsto na CF/88, inclusive com previsão de receitas vinculadas. Não é portanto razoável que o governo retire parte dessas receitas para outros fins e depois alegue que a mesma é deficitária.

O Gráfico 4 demonstra a evolução do deficit da Seguridade Social de 2002 até 2016 comparando-o com o PIB.

Gráfico 4 - Resultado da seguridade social X % PIB (2002 a 2016) - Em R\$ Bilhões



Fonte: Ministério da Fazenda

Segundo o governo, o deficit da Seguridade Social tem uma tendência crescente dentro do período de levantamento dos dados. Em 2002 o deficit era de R\$ 22,4 bilhões, chegando a R\$ 258,7 bilhões em 2016. Um crescimento de 1.154,91%. Em relação ao PIB o deficit representava em 2002, 1,5% e passou a representar 4,1% em 2016.

Levando-se em conta apenas os dados do RGPS, em 1991 as despesas da Previdência representavam, 3,3% do PIB. Em 2016 passaram a representar 8,1% e a projeção é que cheguem em 2060 a 17,2%.

Segundo Giambiagi et al (2004) as causas do crescimento dos gastos do RGPS são: vinculação dos benefícios previdenciários ao salário-mínimo; aposentadorias precoces (apesar do fator previdenciário); e o baixo crescimento do PIB. O governo alega que os gastos aumentam devido as regras generosas para concessão das aposentadorias (BRASIL, 2016).

Em relação a esta questão a ANFIP (2017) destaca que o crescimento das despesas da Previdência em relação ao PIB deve-se mais ao baixo crescimento econômico do que às despesas propriamente ditas. Portanto a solução para a equação é o crescimento da economia e a subtração de direitos. Destaca-se ainda que as despesas da Seguridade Social em relação

ao PIB está em níveis aceitáveis.

Um dado importante não divulgado pelo governo no balanço, é que até 2015 as despesas com salários de militares inativos figuravam como despesa da Seguridade Social. Apenas a partir de 2016 essas despesas excluídas do cálculo (CPIPREV, 2017). Portanto, para ser coerente o governos deveria refazer todas as contas dos anos anteriores seguindo essa mesma metodologia.

Contudo, não há unanimidade nem na metodologia utilizada nem nas conclusões em relação ao deficit. O Tribunal de Contas da União (TCU) a Associação dos Auditores-Fiscais da Receita Federal (ANFIP) utilizam metodologias diferentes, levando, obviamente, a resultados diferentes. A metodologia governo e o TCU é considerada conservadora, mas com diferenças quanto à composição das receitas e despesas. A ANFIP, por sua vez utiliza o método que representa uma vertente mais constitucionalista em que são levados em consideração os dispositivos constitucionais quanto ao financiamento e orçamento da Seguridade Social. (CPIPREV, 2017).

De acordo com o TCU (2017):

56. O conceito de seguridade social abrange as áreas de previdência social, assistência social e saúde. Nesse sentido, considera-se não ser possível interpretar que os regimes próprios de previdência dos servidores civis, bem como o sistema de proteção social dos militares, devam ser tratados fora do conceito de seguridade apenas pelo fato de os dispositivos que regulam esses regimes não estarem inseridos no mesmo capítulo da CF/88. 57. Como já mencionado nos itens 3.1.2 e 3.1.3, o RGPS, o RPPS da União e os Encargos Financeiros com militares e seus pensionistas objetivam cobrir os mesmos riscos, além de atuarem de forma complementar, inclusive com contagem recíproca de tempo de contribuição/serviço, o que demonstra sua natureza previdenciária.

As despesas do RPPS e da previdência dos militares, devem portanto, de acordo com o TCU, integrar o rol de despesas Seguridade Social e mais especificamente como despesa da Previdência Social. Devido a essa diferença de entendimento ver-se-á divergências dos dados que o TCU apresenta em relação aqueles apresentados pelo governo federal.

Além dessa conclusão o TCU entende que pelo fato de apenas a Previdência Social possuir um dispositivo de recomendação de observação de equilíbrio financeiro e atuarial, as contas a serem analisadas para estudo do deficit devem restringir-se àquelas que dizem respeito a Previdência e não Seguridade como um todo (TCU, 2017).

A Tabela 5 apresenta receitas e despesas no período de 2007 a 2016 corrigidos pelo INPC (TCU, 2017).

Tabela 5 - Receita bruta da seguridade social – 2007 a 2016 continua

(A) - RECEITA BRUTA	2007	2008	2009	2010	2011
<b>CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS</b>	<b>335.484.297.105,05</b>	<b>359.241.643.126,04</b>	<b>379.581.187.248,65</b>	<b>447.279.402.887,45</b>	<b>511.045.419.563,47</b>
Contribuições do RGPS	137.373.938.926,27	157.266.400.938,32	177.422.009.427,73	209.477.628.437,47	241.148.094.047,91
Cofins	100.555.551.479,61	118.431.049.041,62	114.723.933.553,84	138.636.003.940,68	158.166.764.462,88
CSLL	33.183.230.078,55	41.663.723.879,97	42.808.500.946,62	45.199.711.747,17	56.964.222.468,75
Pis/Pasep	17.529.878.418,14	20.622.340.822,36	20.698.597.839,13	27.205.130.930,47	25.768.588.750,10
Contribuições do RPPS	13.912.094.921,41	16.068.455.826,14	18.510.842.510,38	20.823.893.415,08	22.609.918.654,42
Pensões militares	1.304.282.636,57	1.512.856.653,04	1.681.260.718,44	1.869.020.969,10	2.025.441.006,72
Concursos de prognóstico	1.087.480.456,30	1.178.491.468,85	1.441.278.740,03	1.815.642.739,16	1.729.602.317,76
Outras rec. de contribuições sociais	30.537.840.188,20	2.498.324.495,74	2.294.763.512,48	2.252.370.708,32	2.632.787.854,93
Compensações da desoneração da folha	-	-	-	-	-
<b>RECEITAS DE SERVIÇOS</b>	<b>4.375.292.490,37</b>	<b>4.942.140.905,85</b>	<b>5.226.901.720,67</b>	<b>5.630.213.620,89</b>	<b>6.295.722.165,10</b>
Rendimento FAT (40% BNDES)	3.961.689.753,25	4.466.403.493,84	5.107.537.864,17	5.536.326.759,07	6.114.375.410,02
Outras rec. de serviços	413.602.737,12	475.737.412,01	119.363.856,50	93.886.861,82	181.346.755,08
<b>RECEITAS PATRIMONIAIS</b>	<b>5.659.132.447,69</b>	<b>5.357.964.577,61</b>	<b>5.254.698.562,62</b>	<b>4.805.561.081,57</b>	<b>5.590.486.506,72</b>
Remuneração de depósitos especiais (FAT)	3.873.872.677,14	2.967.086.838,12	3.000.579.616,74	2.383.753.379,12	2.073.000.579,76
Remuneração de depósitos bancários (FAT)	1.695.646.233,98	2.269.372.168,85	2.094.807.894,41	2.274.036.219,14	3.190.043.576,30
Remuneração de saldos não desembolsados (FAT)	70.561.370,43	109.179.842,74	136.742.151,62	137.740.916,31	162.238.206,28
Outras rec. patrimoniais	19.052.166,14	12.325.727,90	22.568.899,85	14.030.567,00	165.204.144,38
<b>OUTRAS RECEITAS</b>	<b>7.164.509.168,36</b>	<b>9.410.869.034,73</b>	<b>9.895.658.882,81</b>	<b>8.698.786.810,37</b>	<b>11.033.302.544,11</b>
<b>TOTAL DAS RECEITAS (ANTES DA DRU)</b>	<b>352.683.231.211,47</b>	<b>378.952.617.644,23</b>	<b>399.958.446.414,75</b>	<b>466.413.964.400,28</b>	<b>533.964.930.779,40</b>
<b>DRU DAS RECEITAS DA SEGURIDADE</b>	<b>39.051.353.122,07</b>	<b>39.616.131.203,36</b>	<b>39.197.896.826,87</b>	<b>46.302.670.313,32</b>	<b>50.460.236.622,16</b>
<b>TOTAL DAS RECEITAS (APÓS INCIDÊNCIA DA DRU)</b>	<b>313.631.878.089,40</b>	<b>339.336.486.440,87</b>	<b>360.760.549.587,88</b>	<b>420.111.294.086,96</b>	<b>483.504.694.157,28</b>

(A) - RECEITA BRUTA	2012	2013	2014	2015	2016
<b>CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS</b>	<b>559.254.976.631,74</b>	<b>618.979.040.014,40</b>	<b>655.675.912.111,29</b>	<b>672.739.001.350,93</b>	<b>692.647.066.415,52</b>
Contribuições do RGPS	267.782.262.268,73	291.360.870.687,23	311.288.011.562,58	317.958.152.840,55	339.673.017.262,82
Cofins	174.625.997.427,32	193.124.826.233,55	193.552.408.749,18	199.344.702.156,80	202.644.579.465,27
CSLL	55.608.089.956,94	59.775.673.457,80	61.886.982.415,79	58.696.026.286,71	67.281.388.501,76
Pis/Pasep	27.811.358.358,38	29.834.797.571,57	30.678.992.489,05	31.465.319.431,65	31.906.697.523,30
Contribuições do RPPS	22.978.396.068,12	24.573.341.004,70	26.929.550.116,77	29.484.317.762,29	30.676.621.547,31
Pensões militares	2.001.211.420,36	2.170.713.949,75	2.343.239.613,42	2.649.782.581,20	2.905.519.546,55
Concursos de prognóstico	1.774.103.122,52	1.882.715.169,48	2.230.197.525,60	2.523.208.542,75	2.113.065.035,30
Outras rec. de contribuições sociais	2.970.948.009,37	3.971.801.940,32	4.659.229.638,90	5.418.431.748,98	899.557.533,21
Compensações da desoneração da folha	3.702.610.000,00	12.284.300.000,00	22.107.300.000,00	25.199.060.000,00	14.546.620.000,00
<b>RECEITAS DE SERVIÇOS</b>	<b>7.267.719.424,43</b>	<b>7.104.537.171,55</b>	<b>7.819.784.802,38</b>	<b>9.186.748.105,75</b>	<b>12.489.492.042,78</b>
Rendimento FAT (40% BNDES)	7.002.231.147,70	6.803.798.075,78	7.481.495.100,98	8.741.460.614,46	10.705.139.907,20
Outras rec. de serviços	265.488.276,73	300.739.095,77	338.289.701,40	445.287.491,29	1.784.352.135,58
<b>RECEITAS PATRIMONIAIS</b>	<b>7.966.126.359,88</b>	<b>1.915.093.789,47</b>	<b>5.721.736.235,27</b>	<b>5.879.519.862,71</b>	<b>10.256.710.907,25</b>
Remuneração de depósitos especiais (FAT)	1.819.391.491,16	1.455.971.870,84	1.508.818.729,39	1.404.769.956,22	1.496.613.943,44
Remuneração de depósitos bancários (FAT)	5.695.945.911,53	92.225.581,24	3.742.795.805,54	3.630.096.885,82	7.388.644.747,84
Remuneração de saldos não desembolsados (FAT)	133.556.975,96	122.311.802,99	169.494.504,48	384.292.715,78	557.131.223,53
Outras rec. patrimoniais	317.231.981,23	244.584.534,40	300.629.645,86	460.360.304,89	814.320.992,44
<b>OUTRAS RECEITAS</b>	<b>22.450.807.241,56</b>	<b>29.957.194.474,00</b>	<b>17.688.255.953,67</b>	<b>18.607.038.944,22</b>	<b>8.774.852.610,39</b>
<b>TOTAL DAS RECEITAS (ANTES DA DRU)</b>	<b>596.939.629.657,61</b>	<b>657.955.865.449,42</b>	<b>686.905.689.102,61</b>	<b>706.412.308.263,61</b>	<b>724.168.121.975,94</b>
<b>DRU DAS RECEITAS DA SEGURIDADE</b>	<b>54.809.379.067,78</b>	<b>60.128.079.319,75</b>	<b>59.879.918.097,14</b>	<b>60.620.376.927,85</b>	<b>91.923.751.656,00</b>
<b>TOTAL DAS RECEITAS (APÓS INCIDÊNCIA DA DRU)</b>	<b>542.130.250.589,83</b>	<b>597.827.786.129,67</b>	<b>627.025.771.005,47</b>	<b>645.791.931.335,76</b>	<b>632.244.370.319,94</b>

Fonte: Consultas ao Tesouro Gerencial, conforme Ofício 268/2017/ASSOCI/GABIN/STN/MF-DF (peça 71)

Fonte: TCU

Analisado os dados apresentados percebe-se que as receitas da Seguridade apresentam uma tendência de crescimento se considerados os valores antes da incidência da DRU. Após a incidência da DRU o crescimento das receitas ocorreu até o ano de 2015, apresentando uma queda em 2016. Destacam-se as contribuições sociais como principal fonte de receita correspondendo a 95,23% em 2016 e 95,63% em 2016.

A Tabela 6, por sua vez, apresenta as despesas da Seguridade Social entre os anos 2007 e 2016.

Tabela 6 - Despesas da seguridade social – 2007 a 2016 (Continua)

B. DESPESAS	2007	2008	2009	2010	2011
<b>B.1. PREVIDÊNCIA</b>	<b>245.473.291.937,81</b>	<b>274.785.832.508,14</b>	<b>314.240.967.514,15</b>	<b>350.598.496.931,85</b>	<b>388.533.906.886,13</b>
<b>B.1.1. Regime Geral de Previdência Social (RGPS)</b>	<b>177.971.230.000,67</b>	<b>195.439.948.010,27</b>	<b>219.906.483.191,43</b>	<b>247.471.707.721,75</b>	<b>275.213.992.944,65</b>
Urbano					
Rural					
Outras despesas RGPS					
<b>B.1.2. Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)</b>	<b>52.591.876.692,14</b>	<b>58.652.060.875,95</b>	<b>67.206.996.830,33</b>	<b>73.922.473.243,10</b>	<b>79.146.465.530,04</b>
Civis	33.271.763.286,81	38.512.436.071,54	46.396.355.471,57	52.347.561.026,31	57.188.418.490,45
Militares	19.320.113.405,33	20.139.624.804,41	20.810.641.358,76	21.574.912.216,79	21.958.047.039,59
<b>B.1.3. Seguro Desemprego e Abono Salarial (FAT)<sup>1</sup></b>	<b>14.910.185.245,00</b>	<b>20.693.823.621,92</b>	<b>27.127.487.492,39</b>	<b>29.204.315.967,00</b>	<b>34.173.448.411,44</b>
<b>B.2. ASSISTÊNCIA SOCIAL E SAÚDE</b>	<b>92.289.942.344,05</b>	<b>97.316.710.371,20</b>	<b>114.302.088.662,52</b>	<b>126.509.239.940,49</b>	<b>145.390.365.993,80</b>
Benefícios assistenciais (LOAS/RMV) <sup>2</sup>	11.570.693.901,00	16.925.753.604,87	20.081.500.289,06	24.137.570.962,71	27.056.041.268,39
Bolsa Família <sup>3</sup>	7.638.053.493,00	10.804.872.064,40	12.076.200.484,41	13.765.300.000,00	16.969.135.123,49
Ministério da Saúde (Função 10)	44.421.470.179,64	44.391.342.462,49	51.270.123.580,83	55.182.981.100,23	65.858.528.586,59
Outras	28.659.724.770,41	25.194.742.239,44	30.874.264.308,23	33.423.387.877,55	35.506.661.015,33
<b>TOTAL DAS DESPESAS</b>	<b>337.763.234.281,86</b>	<b>372.102.542.879,34</b>	<b>428.543.056.176,67</b>	<b>477.107.736.872,34</b>	<b>533.924.272.879,93</b>

B. DESPESAS	2012	2013	2014	2015	2016
<b>B.1. PREVIDÊNCIA</b>	<b>434.043.643.661,38</b>	<b>486.871.426.378,62</b>	<b>540.968.755.951,47</b>	<b>583.407.968.463,42</b>	<b>664.937.749.036,05</b>
<b>B.1.1. Regime Geral de Previdência Social (RGPS)</b>	<b>311.547.450.167,07</b>	<b>350.873.176.384,98</b>	<b>392.913.544.666,08</b>	<b>430.564.762.434,78</b>	<b>498.456.337.487,10</b>
Urbano	239.964.388.369,38	269.201.419.152,96	303.124.777.455,44	332.915.834.173,53	386.348.498.358,48
Rural	70.042.042.411,13	79.650.812.232,02	87.610.975.678,23	95.883.113.576,32	109.567.455.102,39
Outras despesas RGPS	1.541.019.386,56	2.020.945.000,00	2.177.791.532,41	1.765.814.684,93	2.540.384.026,23
<b>B.1.2. Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)</b>	<b>82.545.939.464,17</b>	<b>89.437.498.027,41</b>	<b>96.226.529.685,19</b>	<b>104.663.007.901,86</b>	<b>110.777.469.311,95</b>
Civis	57.592.672.301,57	66.115.889.401,82	64.377.733.167,43	69.506.444.251,28	73.778.658.094,27
Militares	24.953.267.162,60	23.321.608.625,59	31.848.796.517,76	35.156.563.650,58	36.998.811.217,68
<b>B.1.3. Seguro Desemprego e Abono Salarial (FAT)<sup>1</sup></b>	<b>39.950.254.030,14</b>	<b>46.560.751.966,23</b>	<b>51.828.681.600,20</b>	<b>48.180.198.126,78</b>	<b>55.703.942.237,00</b>
<b>B.2. ASSISTÊNCIA SOCIAL E SAÚDE</b>	<b>166.907.027.044,39</b>	<b>182.335.570.277,86</b>	<b>199.731.193.443,27</b>	<b>213.172.023.367,25</b>	<b>209.765.377.796,50</b>
Benefícios assistenciais (LOAS/RMV) <sup>2</sup>	32.921.399.112,53	37.002.704.623,55	41.141.024.751,92	45.081.443.106,43	51.586.358.472,30
Bolsa Família <sup>3</sup>	21.048.613.739,30	24.536.367.193,93	26.685.025.100,19	27.450.890.000,00	27.946.590.000,00
Ministério da Saúde (Função 10)	73.432.163.117,68	78.368.937.874,52	87.230.325.616,83	96.424.085.261,03	102.084.589.973,23
Outras	39.504.851.074,88	42.427.560.585,86	44.674.817.974,32	44.215.604.999,79	28.147.839.350,97
<b>TOTAL DAS DESPESAS</b>	<b>600.950.670.705,77</b>	<b>669.206.996.656,48</b>	<b>740.699.949.394,74</b>	<b>796.579.991.830,67</b>	<b>874.703.126.832,55</b>

Fonte: TCU

Os dados levantados pelo TCU apontam déficit na Seguridade Social em todo período apurado se considerados os valores após a incidência da DRU. Antes da incidência da DRU os anos de 2007, 2008 e 2011 foram superavitários. A Tabela 9 apresenta os valores referentes aos déficits ou superávits apurados no período.

Tabela 7 - Receitas x Despesas (2007 a 2016)

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>1. Total de Receitas Antes da Incidência da DRU</b>	<b>353.683.231.211,47</b>	<b>378.952.617.644,23</b>	<b>399.958.446.414,75</b>	<b>466.413.964.400,28</b>	<b>533.964.930.779,40</b>
<b>2. Total de Receitas após Incidência da DRU</b>	<b>313.631.878.089,40</b>	<b>339.336.486.440,87</b>	<b>360.760.549.587,88</b>	<b>420.111.294.085,96</b>	<b>483.504.694.157,28</b>
<b>3. Total de Despesas</b>	<b>337.763.234.281,86</b>	<b>372.102.542.879,34</b>	<b>428.543.056.176,67</b>	<b>477.107.736.872,34</b>	<b>533.924.272.879,93</b>
<b>Déficit Antes da Incidência da DRU (1-3)</b>	<b>15.919.996.929,61</b>	<b>6.850.074.764,89</b>	<b>-28.584.609.761,92</b>	<b>-10.693.772.472,06</b>	<b>40.657.899,47</b>
<b>Déficit Após Incidência da DRU (2-3)</b>	<b>-24.131.356.192,46</b>	<b>-32.766.056.438,47</b>	<b>-67.782.506.588,79</b>	<b>-56.996.442.786,38</b>	<b>-50.419.578.722,65</b>

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>1. Total de Receitas Antes da Incidência da DRU</b>	<b>596.939.629.657,61</b>	<b>657.955.865.499,42</b>	<b>686.905.689.102,61</b>	<b>706.412.308.263,61</b>	<b>724.168.121.975,94</b>
<b>2. Total de Receitas após Incidência da DRU</b>	<b>542.130.250.589,83</b>	<b>597.822.786.129,67</b>	<b>627.025.771.005,47</b>	<b>645.791.931.355,76</b>	<b>632.244.370.319,94</b>
<b>3. Total de Despesas</b>	<b>600.950.670.705,77</b>	<b>669.206.996.656,48</b>	<b>740.699.949.394,74</b>	<b>796.579.991.830,67</b>	<b>874.703.126.832,55</b>
<b>Déficit Antes da Incidência da DRU (1-3)</b>	<b>-4.011.041.048,16</b>	<b>-11.251.131.157,06</b>	<b>-53.794.260.292,13</b>	<b>-90.167.683.567,06</b>	<b>-150.535.004.856,61</b>
<b>Déficit Após Incidência da DRU (2-3)</b>	<b>-58.820.420.115,94</b>	<b>-71.384.210.526,81</b>	<b>-113.674.178.389,27</b>	<b>-150.788.060.474,91</b>	<b>-242.458.756.512,61</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do TCU

Os dados revelam que as despesas do RGPS aumentaram 158% entre 2007 e 2016 enquanto as receitas cresceram apenas 101,58% (após incidência da DRU). Portanto não

houve crescimento proporcional entre receita e despesa, o que elevou sua necessidade de financiamento no período.

Considerando as despesas em relação ao PIB, o TCU adverte que o RGPS houve um crescimento no período de 2007 a 2016, passando de 6,81% para 8,10%. No entanto, o próprio TCU explica que esse crescimento pode ser atribuído em parte ao forte período recessivo ocorrido no Brasil nos anos de 2015 e 2016. Nesse período a economia se retraiu em 7,2% (TCU, 2017).

A ANFIP, por sua vez também realizou estudos com base nos dados governamentais e na legislação pertinente, chegando a conclusão que a Previdência não é deficitária, pois faz parte da Seguridade Social, a qual acumula sucessivos períodos de superavit em suas contas.

Segundo Gentil (2006), a Previdência Social não é deficitária. O que existe é um saldo previdenciário negativo, que é a diferença entre a arrecadação líquida e o pagamento dos benefícios previdenciários. Esse cálculo, contudo, não leva em consideração todas as receitas que, segundo os Artigo 195 da CF/88, deveriam compor o orçamento da Previdência Social, tais como a COFINS e a CSLL (GENTIL, 2006).

Ainda de acordo com Gentil (2006), se as fontes de recursos da Previdência Social fossem consideradas em sua totalidade, deduzidas todas as despesas, o resultado seria um superavit operacional em vez de deficit.

Esse argumento tem sua fundamentação na ideia de que a Constituição Federal cria um sistema integrado de Seguridade Social composto pela saúde, assistência social e Previdência Social (BRASIL, 1988). Outro dispositivo constitucional importante diz respeito ao orçamento da Seguridade Social. A CF/88 determina que o orçamento da Seguridade Social diferencia-se do orçamento fiscal.

De acordo com a ANFIP (2017),

Aqueles que constroem o *deficit* fogem dos conceitos contidos na Constituição de 1988. A Seguridade Social é uma criação desse pacto social, definida como um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social. Nos termos da Carta Magna, o principal instrumento para garantia desses direitos é o Orçamento da Seguridade Social. Nos termos do art. 165, o Orçamento da Seguridade Social compreende todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Não pode abranger despesas de outras entidades ou de áreas de atuação estatal diversa.

A CF/88 Art 195 prevê ainda a fontes de custeio para este sistema, os quais têm vinculação obrigatória, não podendo ser utilizadas para outros fins (BRASIL, 1988). A diversidade das fontes de custeio representa uma grande conquista, havendo sido inserida na CF/88 com intuito de eliminar a vulnerabilidade do sistema social que, até então, era financiada exclusivamente com as contribuições sobre a folha de pagamento, garantindo assim os recursos relativos à saúde, assistência social e Previdência Social (GENTIL, 2006; ANFIP, 2017).

As fontes de custeio prevista no dispositivo constitucional são criadas mediante lei ordinária, restando ainda a possibilidade de a União criar novas contribuições mediante lei complementar. Atendendo ao que determina a CF/88 foram criadas as seguintes contribuições: do empregador e da empresa sobre a folha de pagamentos; sobre a receita e o faturamento e sobre o lucro; do trabalhador, sobre o rendimento de seu trabalho; sobre a receita de concursos de prognósticos; e do importador de bens e serviços do exterior (ANFIP, 2016).

Além das contribuições mencionadas há ainda a contribuição para o PIS/Pasep (CF/88 art. 239), que além de financiar o programa do seguro-desemprego, é utilizada para financiar a geração de emprego e a ampliação da economia nacional, através de repasses ao BNDES, e faz parte do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (ANFIP, 2017).

De forma semelhante, as despesas da Seguridade Social são disciplinadas constitucionalmente. Segundo a ANFIP (2017) existe uma extensa normatização destas despesas para cada ramo da Seguridade Social:

Na área da saúde foi criado o Sistema Único de Saúde – SUS, que tem como objetivos, entre outros, a integralidade e a universalidade do atendimento e a descentralização na prestação dos serviços. Assim, os pagamentos de ações de saúde, espalhados nos mais diversos órgãos públicos, prestadas por entidades privadas com fins lucrativos ou por prestadores que não atuam dentro do conceito de universalidade, como seguros ou convênios de saúde, não devem fazer parte do orçamento da Seguridade Social.

A CF, no art. 201, estabelece que a Previdência Social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória. Assim, somente as despesas do RGPS estão abrigadas no Orçamento da Seguridade Social. As contas dos regimes próprios de previdência de servidores e de militares, e dos sistemas de previdência complementar não podem ser financiadas com os recursos da Seguridade Social.

No que diz respeito à Assistência Social, a Constituição estabelece que ela deverá ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, definindo ainda o benefício assistencial dirigidos a idosos e pessoas com deficiência. E a lei, em cada caso, define quem são as pessoas carentes que fazem jus aos benefícios e serviços da assistência social. Observe-se que, não podem integrar o Orçamento da Seguridade Social gastos como auxílios moradia, alimentação, creches pagas a dependentes de servidores públicos, nem outros similares, com militares.

Contudo, a prática governamental é a de desconsiderar receitas próprias da Seguridade Social e acrescentar despesas que não lhe pertencem. As receitas são subtraídas através da DRU, dispositivo que entrou em vigor desde 1994 e que em 2016 teve seu limite aumentado de 20% para 30%; várias receitas correspondentes aos recursos resultantes de aplicação financeira dos diversos órgãos da Seguridade Social; e as compensações pela desoneração da folha de pagamentos e parcela dos recursos do FAT. (ANFIP, 2017).

Além das subtrações mencionadas, o governo também não considera a compensação integral pela desoneração da folha de pagamentos; e não considera como sendo da Seguridade Social a parcela de 40% da arrecadação do PIS/PASEP transferida ao BNDES; nem os rendimentos financeiros que o BNDES faz ao FAT como receitas da Seguridade Social (ANFIP, 2017).

Há ainda outra distorção na mensuração do deficit da Previdência, que consiste em considerar como despesas da Seguridade Social, os gastos com aposentadorias e pensões dos servidores públicos e militares. Segundo a ANFIP (2017),

Na tarefa de conceituar a previdência social, forçou-se os sentidos dos vocábulos para aproximar, de forma desejável, os diferentes regimes, sem prestar atenção nas fontes de custeio, natureza jurídica das contribuições, enfim, na autonomia administrativa, orçamentária e financeira de cada regime. Acontece que não basta isolar um grupo de normas disciplinadoras da previdência social (proteção estatal previdenciária) e sugerir que os diferentes regimes compartilham do mesmo orçamento da seguridade social, para, com isso, defender que o *deficit* no plano da União Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios coincide com o suposto *deficit* da seguridade social.

A fonte de custeio para os benefícios de servidores públicos e militares, bem como seu orçamento não coincidem com os da Seguridade Social e, portanto, não deveriam fazer parte dessa conta nem as receitas e nem as despesas de tais regimes.

Também não deveriam fazer parte do rol de despesas da Seguridade Social, despesas com inativos e pensionistas de servidores e policiais militares pagos à conta do Fundo Constitucional do DF e também de servidores dos ex-territórios; e as despesas com os pagamentos dos planos de saúde dos servidores públicos e com o auxílio-alimentação. (ANFIP, 2017).

A ANFIP (2017) fez um levantamento dos resultados da Seguridade Social baseado na lógica utilizada pelo governo e o resultado foi um quadro deficitário em todos os anos. A Tabela 8 apresenta os resultados do levantamento considerando os anos de 2005,



2008, 2010, e 2013 a 2016.

Tabela 8 - Resultado da seguridade social após redução das receitas e acréscimos programações estranhas ao conceito de constitucional de seguridade social incluídas pelo governo no orçamento da seguridade social nos anos de 2005, 2008, 2010, 2013 a 2016

		2005	2008	2010	2013	2014	2015	2016	
Constituição Federal	Receitas da Seguridade Social (a)	289,8	375,8	458,2	651,5	688,4	694,5	719,0	
	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	217,1	310,8	402,9	574,7	632,1	683,1	776,0	
<b>Saldo real da Seguridade Social (c) = (a) - (b)</b>		<b>72,7</b>	<b>65,0</b>	<b>55,4</b>	<b>76,8</b>	<b>56,3</b>	<b>11,4</b>	<b>-57,0</b>	
Governo Receitas da Seguridade	Receitas da Seguridade Social (a)	289,8	375,8	458,2	651,5	688,4	694,5	719,0	"Governo retira R\$ 107 bilhões das receitas da Seguridade"
	Receitas da Seguridade Social desconsideradas pelo governo (d)	-18,7	-22,1	-26,5	-38,9	-47,1	-37,5	-41,7	
	Receitas subtraídas pela DRU (e)	-32,5	-39,3	-45,9	-63,4	-63,1	-63,8	-99,2	
	Receitas dos Regimes de previdência de servidores e militares (f)	11,4	17,8	23,0	27,2	29,2	31,9	33,9	
	Receitas apresentadas pelo governo (g) = (a) + (d) + (e) + (f)	250,1	332,3	408,9	576,3	607,4	625,1	612,0	
Governo Despesas da Seguridade	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	217,1	310,8	402,9	574,7	632,1	683,1	776,0	Governo acrescenta R\$ 96 bilhões em despesas para a Seguridade
	Despesas estranhas à Seguridade apresentadas pelo governo (Regimes próprios e outras) (h)	46,8	59,4	83,7	92,9	98,5	109,1	96,0	
	Despesas apresentadas pelo governo para a Seguridade (i) = (b) + (h)	264,0	370,2	486,5	667,5	730,6	792,1	872,0	
<b>Saldo pela metodologia utilizada pelo governo para a Seguridade (j) = (g) - (i)</b>		<b>-13,9</b>	<b>-38,0</b>	<b>-77,6</b>	<b>-91,2</b>	<b>-123,2</b>	<b>-167,1</b>	<b>-260,0</b>	

Fonte: Sica Brasil

Fonte: ANFIP

Se forem considerados a receitas e despesas segundo visão constitucionalista, o resultado da Seguridade Social no período são todos superavitários, com exceção do ano de 2016. O deficit de 2016 contudo deve a forme recessão por passa o Brasil em decorrência da

crise econômica que fez cair o emprego, a atividade industrial e consequentemente as receitas.

Na visão conservadora adotada pelo governo, a Seguridade é deficitária em todos os períodos analisados. A metodologia utilizada retira da Seguridade Social nos anos estudados um total de receitas de R\$ 107 bilhões e acrescenta um total de R\$ 96 bilhões de despesas estranhas.

Tomando uma série história maior, pode-se ver que a Seguridade Social, seguindo o método constitucionalista, é superavitária em todo período, com exceção do 2016. A Tabela 9 apresenta esses dados, demonstrando o superavit da Seguridade Social.

Tabela 9 - Receitas e despesas e o resultado da seguridade social (2005 a 2016)

	Receitas			Despesas			Resultado da Seguridade Social	
	Contribuições sociais	Outras receitas	Total de Receitas	Benefícios	Outras despesas	Total de despesas	Anual	Resultado médio
2005	277.045	12.740	289.786	173.493	43.617	217.110	72.676	50.185
2006	298.472	12.916	311.388	199.867	50.004	249.871	61.516	
2007	340.381	14.394	354.774	225.662	59.742	285.403	69.371	
2008	359.834	15.993	375.827	246.501	64.318	310.819	65.008	
2009	375.888	16.364	392.253	282.616	77.133	359.748	32.504	
2010	441.266	16.951	458.217	319.790	83.075	402.866	55.352	
2011	508.096	19.129	527.226	357.495	93.828	451.323	75.902	
2012	573.209	22.089	595.298	407.406	105.546	512.953	82.345	
2013	634.239	17.236	651.475	461.438	113.216	574.653	76.822	
2014	666.637	21.738	688.375	509.794	122.298	632.092	56.283	
2015	671.478	23.018	694.497	552.987	130.071	683.058	11.439	
2016	689.455	29.530	718.985	639.037	136.946	775.983	-56.998	

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - extração Siga Brasil – Senado Federal; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do Ministério da Previdência Social - MPS; e para as compensações não repassadas, ANFIP.

Fonte: ANFIP

De acordo com a ANFIP (2017), a série histórica das receitas e das despesas nos últimos 12 anos permite concluir que resultado de 2016 deu-se como resultantes de fatores conjunturais, como a crise econômica, queda de arrecadação e renúncias fiscais. No entanto, os dados demonstram que a Seguridade Social acumulou, em média, R\$ 50,2 bilhões de superavit anuais, mesmo considerando o resultado negativo de 2016.

A ANFIP (2017) apresenta ainda a Tabela 10, em que demonstra o resultado do RGPS levando-se em consideração as compensações pelas perdas provenientes das renúncias

fiscais e pela desoneração da folha de pagamento.

Tabela 10 - Resultado do RGPS compensação das renúncias e integralização das perdas com desoneração da folha nos anos de 2005, 2007, 2010, 2012 a 2016

	2005	2007	2010	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Receitas</b>	<b>128.887</b>	<b>164.129</b>	<b>229.906</b>	<b>309.884</b>	<b>349.648</b>	<b>386.826</b>	<b>393.841</b>	<b>401.253</b>
Previdenciárias	108.434	140.512	211.968	277.555	307.146	337.503	350.272	358.137
Compensações pela desoneração não repassada				5.281	10.017	13.474	2.281	nd
CPMF 1	7.663	9.574						
Renúncias, exceto desoneração da folha	12.789	14.043	17.938	27.048	32.484	35.849	41.288	43.116
<b>Despesas</b>	<b>146.010</b>	<b>185.294</b>	<b>254.859</b>	<b>316.589</b>	<b>357.003</b>	<b>394.201</b>	<b>436.087</b>	<b>507.871</b>
Benefícios	141.922	180.162	246.304	308.299	347.599	382.892	424.715	493.935
Sentenças judiciais	4.088	5.132	7.229	6.791	7.408	9.351	9.619	11.597
Compensação previdenciária			1.325	1.500	1.996	1.958	1.753	2.339
Saldo Encontrado	-17.124	-21.164	-24.952	-6.706	-7.356	-7.375	-42.246	-106.618
Saldo % PIB	-0,79	-0,78	-0,64	-0,14	-0,14	-0,13	-0,70	-1,70
<b>Valor médio do saldo (% PIB)</b>	<b>-0,64</b>							
Saldo sobre total de despesas (%)	-11,73	-11,42	-9,79	-2,12	-2,06	-1,87	-9,69	-20,99
<b>Valor médio do saldo (% despesas)</b>	<b>-9,20</b>							

Fonte: Boletins Resultado do Regime de Previdência Social, da Secretaria de Previdência Social, para receitas e despesas, e RFB, Relatórios de Gastos Tributários – Bases Efetivas, para os dados de 2006 a 2016, sempre o valor mais recente de cada ano, para as renúncias.

Fonte: ANFIP

Se comparado com os dados apresentados pelo TCU o deficit da Previdência nos anos em estudo são muito inferiores. O governo apresenta um deficit em 2015 de R\$ 85,8 bilhões e em 2016 de R\$ 149,7 bilhões. Já os dados apresentados segundo o método constitucional adotado pela ANFIP esse deficit foi em 2015 de R\$ 42,2 bilhões e em 2016 de R\$ 106,6 bilhões. Uma diferença significativa entre as duas metodologias.

Em relação à metodologia utilizada pelo governo federal e pelo TCU para análise das contas da Previdência social a CPIPREV (2017), conclui que consiste em excluí-la do orçamento da Seguridade Social.

Dessa forma somente são computadas como receitas da Previdência Social aquelas definidas como próprias desse subsistema e que integram o Fundo do Regime Geral

da Previdência Social (FRGPS), criado pela Lei Complementar nº 101, art 68. (CPIPREV, 2017).

Essa metodologia é considerada equivocada tendo em vista que o FRGPS funciona como um fundo acessório da união para assegurar o pagamento de benefícios, não excluindo as demais fontes de custeio previstas na CF/88 e não revogando os dispositivos constitucionais que dizem respeito ao orçamento da Seguridade Social (ANFIP, 2017)

Diante do exposto a CPIPREV (2017, p. 89), conclui que,

Assim, o eventual desequilíbrio financeiro de um subsistema não pode ser considerado como déficit orçamentário se no conjunto da arrecadação dos tributos e demais receitas que compõem o orçamento da seguridade social, a teor do que dispõe o art. 165, § 5º, III, da CF, ele não se apresenta como elemento substancial a caracterizar num determinado exercício financeiro a ocorrência de um déficit. A especialização de receita apenas organiza o financiamento dos subsistemas da seguridade, mas não há uma desintegração ou uma desorganização das fontes, assim como não há desvinculação da destinação das contribuições sociais em face de expressa disposição constitucional. Registre-se, por oportuno, que a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, dispõe sobre a organização da Seguridade Social, *institui Plano de Custeio*, e dá outras providências. Assim, o próprio regulamento dispõe que o plano de custeio é da seguridade social e não apenas da previdência social. O parágrafo único do art. 16 desta mesma lei estabelece que a **União é a responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social**, quando decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da Previdência Social, na forma da Lei Orçamentária Anual. Não há na legislação infraconstitucional menção a déficit, mas a **“eventuais insuficiências financeiras”**, o que descaracteriza o discurso oficial sobre o tema.

Os estudos elaborados pela ANFIP e as apurações feitas pela CPIPREV concluíram, portanto, que o discurso do déficit da Previdência trata-se de um recurso para convencer a opinião pública acerca da necessidade de uma reforma paramétrica radical, sem contudo trazer à baila temas relevantes como as renúncias fiscais, as desvinculações das receitas da união, a queda de arrecadação, a leniência do governo frente a sonegação, a política tributária nacional. Levando-se em consideração a metodologia constitucionalista, a Seguridade Social é superavitária e portanto, não há que se falar de déficit previdenciário, tendo em vista que este é um subsistema daquele.

#### 5.4 A análise de constitucionalidade da PEC 287/2016

A hipótese de inconstitucionalidade da proposta de reforma da Previdência repousa sobre o fato de que ela compromete a efetividade dos direitos sociais previstos na CF/88. Ora, os direitos sociais têm sido considerado por alguns doutrinadores como direitos e garantias individuais e, portanto, cláusulas pétreas da constituição.

Nesse sentido a Defensoria Pública da União no Ceará (DPU, 2017, p. 13) argumenta que é

Importante esclarecer ainda que, segundo já vem se manifestando reiteradas vezes o Supremo Tribunal Federal, a vedação de mudanças constitucionais tendentes a abolir direitos fundamentais (art. 60, §4, IV) não se aplica somente aos direitos enumerados no art. 5º da Constituição Federal, pelo contrário, em face dos atributos de unidade e indivisibilidade dos direitos e garantias fundamentais, os direitos sociais também são entendidos como cláusulas pétreas que integram os elementos essenciais da constituição de 1988 (artigo 60, parágrafo 4º IV), sendo, portanto, limitações materiais expressas ao poder constituinte derivado reformador.

As alterações propostas na PEC 287/2016 resultam em restrições à concessão de benefícios previdenciários e ao nível de proteção social, bem como a supressão de direitos sociais previstos na CF/88.

Aprofundando o tema Cunha Jr (apud DPU, p. 13) afirma que

[...] as limitações materiais são normalmente denominadas cláusulas pétrea, que tornam essas matérias insuscetíveis de supressão total ou parcial. Essas limitações, por se revestirem de singular importância, impedem que as matérias por elas tornadas imodificáveis sejam sequer objeto de deliberação pelo Congresso Nacional. Mas não é só. A constituição veda qualquer proposta tendente a aboli-las, e não apenas a proposta que efetivamente venha a suprimi-las. Isso significa que a Constituição não proíbe apenas propostas de emendas que explicitamente declarem que “fica abolida a federação, ou que fica abolido o voto direto ou que fica abolido tal direito. A proibição constitucional alcança qualquer proposta de emenda inclinada a suprimir qualquer valor subjacente àquelas matérias.

Outro argumento diz respeito ao princípio na proibição do retrocesso social. Uma vez que esse princípio faz parte de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, o mesmo possui status constitucional (BRASIL, 1988). Por essa razão, o STF em seus julgados o tem considerado como cláusula pétrea, como declara a DPU (2017, p. 16)

O STF reconhece em seus julgados o princípio da proibição ao retrocesso social como garantia constitucional implícita. Por força desse princípio, pode ser declarada como inconstitucional qualquer medida tendente a retroceder nos níveis de concretização já alcançados dos direitos sociais.

Pode-se dar como exemplo desse entendimento o voto do Ministro Celso de Mello em decisão do STF contra a prefeitura de São Paulo (STF, 2011):

A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em

que ele vive . – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculos a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados. (ARE 639337 AgR, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-092 011 PUBLIC 15-09 - 2011 EMENT VOL-02587-01 PP00125).

Daí pode-se concluir que o princípio da proibição do retrocesso social é a garantia de que o poder legislativo, incluindo o poder constituinte derivado, não podem “retroceder os níveis de implementações dos direitos sociais já conquistados a um patamar inferior ao núcleo essencial” (DPU, 2017, p. 18).

Vale ressaltar ainda que a retirada de direitos sociais ou sua supressão total ou parcial também afetam diretamente o princípio da dignidade humana que é um dos objetivos fundamentais da república.

É exatamente isso que a PEC 287/2016 faz em relação aos benefícios previdenciários. Seguem abaixo as alterações promovidas, as quais à luz da fundamentação exposta, tornam essa proposta inconstitucional.

Em primeiro lugar, as alterações que tratam das regras de aposentadoria. A Tabela 11 apresenta uma comparação do texto vigente do artigo 201 § 1º da CF/88 CF/88 e o texto da PEC 286/2016.

Tabela 11 - Comparação CF/88 x PEC 287/2016 – Art. 201 § 1º

Redação atual	Redação proposta na PEC
<p>§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar</p>	<p>§ 1º É vedada a adoção de critérios diferenciados para concessão de aposentadoria aos segurados do regime geral de previdência social, ressalvada a alteração, nos termos definidos em lei complementar, dos limites de idade e de tempo de contribuição para:</p> <p>I - pessoas com deficiência, previamente submetidas a avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar; e</p> <p>II - segurados cujas atividades sejam exercidas em condições especiais que prejudiquem a saúde, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, não podendo, para ambos os sexos, o limite de tempo de contribuição ser inferior a quinze anos ou superior a vinte e cinco anos e o limite de idade ser inferior a cinquenta e cinco anos.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base na CF/88

Na opinião da ANFIP (2017, p.1):

Trata-se de uma drástica alteração substancial na natureza e contornos jurídicos do benefício da aposentadoria especial. A aposentadoria especial deixa de se dar em razão de atividades exercidas em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, para ter como hipótese de contingência o efetivo prejuízo à saúde.

Ademais, a imposição de uma idade mínima de 55 anos para ambos os sexos anula o dispositivo da redução do tempo exigido para esta aposentadoria no mesmo artigo. Na prática o segurado terá que trabalhar por um período superior aos limites suportáveis pelo ser humano que se expõe a condições danosas a sua saúde.

Como exemplo pode-se citar o caso hipotético de um segurado que inicia sua vida laborativa em atividade que ofereça risco a sua saúde aos 25 anos de idade. Após 25 anos de exposição não ocasional e nem intermitente a esses agentes nocivos (aos 50 anos de idade) ele implementaria o direito a aposentar-se sem a incidência do fator previdenciário (BRASIL,1991). A PEC 287/2016 altera substancialmente essa regra, obrigando este mesmo segurado a trabalhar até aos 55 anos de idade para poder aposentar-se. Um acréscimo de 5 anos de exposição ao agente nocivo prejudicial a saúde. Caso o agente nocivo seja mais agressivo, ensejando no direito a aposentadoria aos 15 ou 20 anos, segundo regras atuais, esse impacto é ainda maior, pois o segurado será obrigado a trabalhar um período que vai muito além daquelas que suas condições físicas podem suportar.

Essa alteração, portanto ignora a garantia constitucional de proteção ao trabalhador (art. 7º, inciso XXII, da Constituição Federal) retirando do texto constitucional o direito a aposentadoria quando há exposição a condições que ofereçam risco a integridade física (ANFIP, 2017). Ressalte-se ainda que a garantia de redução do tempo de contribuição será inócua diante a imposição da idade mínima de 55 anos. Na prática o segurado perderá a proteção garantida pela CF/88 e só poderá aposentar-se numa idade em os dados à saúde e integridade física já tiveram ocorrido (ANFIP, 2017).

Verifica-se que a alteração proposta pela PEC 27/2016 representa uma ofensa clara ao art. 1º, inciso III (princípio da dignidade da pessoa humana), bem um retrocesso significativo dos direitos sociais, e um obstáculo a efetividade de um direito fundamental previsto na CF/88.

Em segundo lugar, o retrocesso social com o fim da aposentadoria por tempo de contribuição. Duas alterações são propostas na PEC 286/2016. A Tabela 13 mostra as

mudanças propostas pela PEC no que diz respeito aos tipos aposentadorias do RGPS.

Tabela 12 - Comparação CF/88 x PEC 287/2016 – Art. 201 § 7º e 8º

Redação atual	Redação proposta na PEC
<p>§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:</p> <p>I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;</p> <p>II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.</p> <p>§ 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.</p>	<p>§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social:</p> <p>I - ao segurado que completar sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta e dois anos de idade, se mulher, e quinze anos de contribuição, para ambos os sexos, exceto na hipótese do inciso II;</p> <p>II - ao segurado de que trata o § 8º do art. 195, aos sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher, e quinze anos de contribuição, para ambos os sexos;</p> <p>III - por incapacidade permanente para o trabalho, observados os requisitos estabelecidos em lei, sendo obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria.</p> <p>§ 8º O professor de ambos os sexos que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio poderá se aposentar aos sessenta anos de idade e quinze anos de contribuição.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base na CF/88 e PEC 286/2016

Com essas regras, ambos só poderão aposentar-se aos 60 anos. Isso representa um aumento de 10 anos de contribuição para a mulher e 5 anos para o homem. Para os demais segurados que têm o direito de aposentar-se após 35 anos de contribuição se homem e 30 anos de contribuição se mulher, as alterações representarão um aumento no tempo total de contribuição, pois a mesma será condicionada a idade mínima. Uma mulher que entra no mercado de trabalho aos 25 anos, aos 62 anos terá contribuído por 37 anos. Homem que começa a trabalhar na mesma idade, aos 65 anos terá contribuído por 40 anos.

Em ambos os casos vê-se que mulher é mais atingida pela PEC do que o homem. Isso indica que é a intenção do legislador, de forma gradativa, eliminar totalmente a diferença de tratamento que a constituição dá à mulher.

Pelo exposto, fica evidente a supressão total de um direito fundamental (aposentadoria por tempo de contribuição e a redução em 05 anos no tempo de contribuição para professores do ensino infantil, fundamental e médio), que além de ferir o princípio da proibição do retrocesso social e da dignidade humana, fere cláusula pétrea da CF/88, pois tratam-se de direitos sociais que, conforme visto, também são considerados direitos e garantias individuais.

É preciso mencionar ainda que, além da idade mínima, a PEC 287/2016 também



prevê um gatilho que aumentará automaticamente essa idade com base no aumento da expectativa de vida do brasileiro. Com a alteração a Art 201 da CF/88 ganha um parágrafo que prevê o seguinte:

§ 15. A lei estabelecerá a forma como as idades previstas nos incisos I e II do § 7º e no § 8º serão majoradas em um ano quando houver aumento em número inteiro na expectativa de sobrevida da população brasileira aos sessenta e cinco anos, para ambos os sexos, em comparação com a média apurada no ano de publicação desta Emenda.

Nenhum trabalhador sujeito a tal regra não terá certeza que se aposentará algum dia ou quando se aposentará. As regras mudarão sempre que a expectativa de vida mudar. Ou seja, alguém que está prestes a implementar as condições para aposentadoria por idade, pode ser surpreendido com o aumento dessa idade às vésperas de sua aposentadoria. Além de representar um grande retrocesso social, essa mudança representa um obstáculo à obtenção do direito a aposentadoria por idade. Na prática isso não representa apenas uma redução no direito, mas na supressão destes, pelo como no fim de uma proteção social importante prevista não apenas na CF/88 como em tratados internacionais do qual o Brasil é signatário.

Em terceiro lugar, merece atenção as alterações que dizem respeito ao cálculo do valor das aposentadorias e da pensão por morte.

Quanto as aposentadorias do RGPS a PEC 286/2016 faz o caminho inverso ao da EC 20/1998. Esta última retirou do texto constitucional a fórmula de cálculo da aposentadoria, ensejando a criação do fator previdenciário posteriormente através da Lei 9.876/99 (BRASIL, 1999). A PEC 286/2017 reinsere no texto constitucional a fórmula que regerá o cálculo das aposentadorias nos seguintes termos (BRASIL, 2016):

§ 8º-A Ressalvadas as aposentadorias concedidas aos segurados de que tratam o § 8º do art. 195 e o § 12 deste artigo, correspondentes a um salário-mínimo, o valor das aposentadorias no regime geral de previdência social será apurado na forma do § 8º-B deste artigo e terá como referência a média aritmética simples dos salários de contribuição e remunerações, selecionados na forma da lei, utilizados como base para contribuições ao regime geral de previdência social e ao regime de que trata o art. 40.

Considere-se a hipótese de um trabalhador que, segundo essas regras, tem sua média calculada e o resultado foi um salário de benefício de R\$ 1.000. Para fazer jus a 100% da média como renda mensal inicial, esse trabalhador terá de que trabalhar 15 anos que corresponde ao tempo mínimo acrescido de mais 25 anos excedentes, totalizando 40 anos de contribuição. Dessa maneira a renda mensal corresponderia a R\$ 600,00 (60% da média) mais

R\$ 100,00 (1% para os grupos de contribuição do 1º ao 10º ano), mais R\$ 75,00 (1,5% para os grupos de contribuição do 11º ao 15º ano), mais R\$ 100,00 (2% para os grupos de contribuição do 16º ao 20º ano), mais R\$ 125,00 ( para os grupos de contribuição do 21º ao 25º ano).

Tais mudanças implicarão na redução dos valores das aposentadorias em relação às regras vigentes, segundo as quais o segurado pode aposentar-se com 100% nos seguintes casos:

a. Atingindo 35 anos de contribuição mais 60 anos de idade se homem, 30 anos de contribuição e 55 anos de idade se mulher (sem incidência de fator previdenciário);

b. Aos 65 anos de idade e 30 anos de contribuição se homem, 60 anos e 30 de contribuição se mulher (com incidência do fator previdenciário apenas se for mais vantajoso ao segurado);

c. Aos 65 anos de contribuição e 35 anos de contribuição se homem, 60 anos de idade e 30 anos e contribuição se mulher (com incidência obrigatória do fator previdenciário);

Outro exemplo ilustrará melhor essas mudanças. Suponha que o segurado do exemplo acima possui 65 anos de idade, 15 anos de contribuição, e o valor da média apurada pelo INSS foi de R\$ 1500,00. Segundo regras vigentes, a renda mensal de sua aposentadoria seria de R\$ 1.275,00 (70% da média mais 1% referente a cada ano de contribuição).

Com a aprovação da PEC um trabalhador com as mesmas condições teria uma renda mensal de apenas R\$ 900,00 (60% da média). Como não é permitido, por força de um dispositivo constitucional (BRASIL, 1988), que a renda mensal seja inferior ao salário-mínimo, esse segurado receberia R\$ 973,00.

A queda da renda do trabalhador após a aposentadoria será ainda maior, pois a PEC 287/2016 também altera o período básico de cálculo. De acordo com as regras atuais, para o cálculo da média são tomados 80% maiores salários de contribuição a partir de julho de 1994 (BRASIL, 1991). Com as novas regras, se aprovadas, serão tomados 100% dos salários de contribuições e remunerações. Ou seja, média será menor devido aos impactos dos salários mais baixos que passam a integrar o cálculo.

Outra espécie de benefício que terá seus valores calculados com base em novas regras será a pensão por morte. As regras preconizadas pela Lei 8.213/91 gerava algumas distorções no sistema, pois permitia que viúvas muito novas tivessem direito a pensão por morte em caráter vitalício. Esse fato levava muitos a burlarem o sistema, forjando casamentos de pessoas já com idade avançada com jovens mulheres (em alguns casos empregadas domésticas, em outros, companheiras dos filhos) a fim de gerar o direito ao benefício vitalício

quando o óbito do idoso. Além disso, como se trata de um benefício com isenção de carência, muitos contribuíam por apenas um ou dois meses quando já estavam em fase terminal de uma doença, deixando pensão vitalícia para o cônjuge (BRASIL, 1991).

Essas distorções foram corrigidas pela Lei 13.183/15 que colocou limites para recebimento do benefício quando se trata de viúvas novas, passando ter o direito a pensão vitalícia aquelas que tiverem a partir de 44 anos de idade no fato gerador. A referida lei também impôs um tempo mínimo de contribuição de 18 meses e dois anos de casamento ou união estável para fosse reconhecido o direito a pensão por morte (BRASIL, 2015). Quando os dependentes são filhos, não há essa exigência.

Em todos os casos, contudo, as cotas partes da pensão são rateadas igualmente para todos os dependentes e recalculadas quando da saída de um deles. Ou seja, a lei garante a reversão das cotas cessadas e favor dos demais dependentes (BRASIL 1991).

A PC 286/2016 altera significativamente essas regras (BRASIL. 2016):

§ 16. Observado o disposto no § 2º do art. 201, o benefício de pensão por morte será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento), acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o limite de 100% (cem por cento), observando-se os seguintes critérios:

[...]

III - 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) quando o número de dependentes for igual ou superior a cinco;

Suponha que exista um casal de idosos em que apenas o homem é aposentado por tempo de contribuição com renda menção de R\$ 2.000. Pelas regras vigentes, esse seria o valor da pensão vitalícia da esposa, em caso de óbito de seu cônjuge. Com as regras, da PEC 286/2016, essa idosa teria direito a apenas 60% desse valor, ou seja, a renda mensal de sua pensão R\$ 1.200.

A CF/88 Art. 230, garante que (BRASIL, 1988).

[...] a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

A pessoa idosa que além de perder seu cônjuge, perde 40% de seus rendimentos, não está tendo reconhecido seu direito, por parte do estado, no que diz respeito às garantias à vida, dignidade e bem-estar. Nessa fase da vida em que grande parte dos rendimentos são gastos com remédio e quem faz-se necessária uma alimentação muito mais cuidadosa, o idoso terá sua capacidade financeira reduzida de forma drástica.

De acordo com a ANFIP (2017, p.10):

A partir de um critério econômico, que permite reduzir drasticamente o valor recebido a título de pensão por morte pelos dependentes do *de cuius*, têm-se profunda ofensa ao art. 226, da Constituição Federal.

Mediante o estabelecimento desse tipo draconiano de critério da estruturação da pensão, haverá intenso prejuízo ao sustento familiar, pois o benefício da pensão por morte não se destina diretamente ao segurado, mas a seus dependentes, visando recompor ou manter o nível econômico da entidade familiar.

Assim, através de um critério econômico simplesmente redutor, ofende-se o conteúdo previsto no art. 226, da Constituição Federal, onde há a promessa constitucional de que a família é a base da sociedade e contará com especial proteção do Estado.

**O direito à constituição e manutenção digna da família é dos mais mezinhos direitos da personalidade e, portanto, inequívoco direito individual. Por óbvio, há literal violação da cláusula pétreia contida no art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal.**

As alterações nos cálculos dos valores das rendas mensais do benefício afetará tão somente aqueles que não têm condições de pagar um plano de previdência complementar, o que corresponde a grande maioria dos segurados a Previdência Social.

Ao reduzir drasticamente a renda do trabalhador quando a aposentadoria, e da pensão por morte, no caso de pessoas idosas, a PEC 287/2016 mais uma vez fere os direitos fundamentais, atinge o trabalhador e idoso em sua dignidade e estabelece barreiras muito difíceis de serem transpostas para que o direito a aposentadoria correspondente a 100% da média aritmética seja adquirido.

Em quarto lugar estão as regras que dizem respeito ao acúmulo de benefício. A PEC 28/2016 estabelece o seguinte (BRASIL 2016):

§ 17. É vedado o recebimento conjunto, sem prejuízo de outras hipóteses previstas em lei:

I - de mais de uma aposentadoria à conta do regime geral de previdência social;

II - de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do regime geral de previdência social, ou entre o regime geral de previdência social e o regime de previdência de que trata o art. 40;

III - de pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro e de aposentadoria no âmbito do regime geral de previdência social, ou entre o regime geral de previdência social e o regime de previdência de que trata o art. 40, cujo valor total supere dois salários mínimos.

§ 18. Na hipótese dos incisos II e III do § 17, é assegurado direito de opção por apenas um dos benefícios, ficando suspenso o pagamento dos demais benefícios.

De acordo com o inciso II de trabalhador que exercer concomitantemente atividades como servidor público filiado ao RPPS e outra como empregado filiado ao RGPS, falecer, o cônjuge deverá optar por um das pensões, mesmo tendo havido contribuições para ambos os regimes. A regra disposta no inciso II implica que o cônjuge aposentado só poderá

acumular sua aposentadoria com a pensão caso a soma dos benefícios não supere dois salários-mínimos.

Na prática, isso implicará numa redução drástica na renda familiar. Os dependentes serão afetados de formas múltiplas quando do falecimento do instituidor da pensão (cônjuge, companheiro, pai, mãe): no cálculo do salário de benefício; no cálculo da renda mensal; nas regras de acúmulo de benefícios.

Para ilustrar o impacto das alterações na renda familiar, considere-se o caso hipotético de um casal de idosos em que o marido era beneficiário de uma aposentadoria pelo RPPS do estado do Ceará no valor de R\$ 1.400 e outra pelo RGPS no valor de R\$ 2.500. Pelas regras atuais o cônjuge dependente teria direito as duas pensões, mantendo a mesma renda familiar. Com regras previstas na PEC 287/2016, a viúva terá que optar pela pensão mais vantajosa. O valor da pensão pelo RGPS seria, nesse caso de 60% do valor da aposentadoria de seu cônjuge, ou seja, R\$ 1.500. Portanto, esse seria o benefício mais vantajoso. Haveria, assim, uma queda da renda familiar na ordem de 61,53%.

As justificativas apresentadas pelo governo a fim de dar fundamento para a PEC 287/2016 são premissas falsas, já refutadas pela ANFIP e pela CPIPREV. Tais justificativas têm como principal objetivo dar início a uma sistemática ação de ataques a Previdência Social, fazendo-a a grande vilã da crise econômica brasileira. Com isso o governo intenta aprovar medidas que além de suprimir direitos sociais, representam um grande retrocesso social que atinge diretamente a qualidade de vida dos segurados do RGPS, bem como a de seus dependentes, expondo-os a situação de grande vulnerabilidade, ferindo assim as cláusulas pétreas da CF/88.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa procurou analisar a proposta de reforma da Previdência Social proposta pelo governo com o objetivo de discutir o seu controle de constitucionalidade frente a efetividade dos direitos sociais previstos na CF/88, levando-se também em consideração a sustentabilidade das justificativas apresentadas pelo governo para a referida reforma.

Para tanto foi realizada pesquisa bibliográfica e documental onde foram analisados a história da Seguridade Social no Brasil e no mundo, bem como a evolução da posituação dos direitos fundamentais, dentre os quais figura o direito a Previdência Social, e a doutrina que reza sobre o controle de constitucionalidade. Também foram estudados dados estatísticos da Seguridade e da Previdência Social, publicados pelo governo federal e as alterações propostas pela PEC 287/2016.

A doutrina e jurisprudência estudadas na pesquisa demonstrou que os direitos sociais, pela sua indissociabilidade dos direitos sociais e dada sua importância aos objetivos fundamentais da república e sua ligação indiscutível com o princípio da dignidade humana, são consideradas cláusulas pétreas da CF/88, não podendo ser objeto de alterações. Ressalte-se ainda que o Brasil é signatário de tratados internacionais, os quais adotam o princípio da proibição do retrocesso social. Tal princípio tem sido reconhecido pelo STF, através de seus julgados, como princípio constitucional, confirmando a impossibilidade de que sejam “desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive” (STF, 2011).

Os principais argumentos do governo para justificar a proposta de reforma são: o deficit da Seguridade Social e da Previdência; as mudanças demográficas em decorrência do envelhecimento da população; e o crescimento das despesas do RGPS em relação do PIB. Tais argumentos, todavia, mostraram-se insustentáveis.

Ficou demonstrado que o deficit da Seguridade e da Previdência foi construído pelo governos a partir da subtração de receitas, como DRU e as compensações pela desoneração da folha de pagamento, e pelo acréscimo de despesa estranhas como pagamento de salários e pensões de militares. De acordo com a ANFIP (2017), a Seguridade Social é superavitária. Tomando uma série histórica de 2005 até 2016, a ANFIP constatou que a Seguridade Social apresentou superavit médio de R\$ 50,1 bilhões e que, de todo período, apenas o ano de 2016,

o saldo foi negativo (R\$ 56,9 bilhões). O déficit no último ano da série, contudo, deveu-se a crise econômica nacional que ocasionou um grande queda nos índices produção, conseqüentemente redução de empregos e arrecadação. Ressalte-se que a CIPREV chegou à mesma conclusão que a CPI.

Quanto ao controle de constitucionalidade da PEC 287/2016, esta pode ser considerada inconstitucional por três razões: o compromete a efetividade dos direitos fundamentais sociais, os quais são considerados cláusulas pétreas; fere o direito a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III da CF/88); e fere o princípio da proibição do retrocesso social.

Compromete a efetividade dos direitos fundamentais sociais quando cria dificuldades de acesso aos segurados do RGPS aos benefícios previdenciários. A PEC 287/2016 cria de um gatilho que aumenta a idade mínima automaticamente sempre que houver mudança na expectativa de sobrevida do brasileiro, acrescentando o § 15º ao Art 201 da CF/88. Na prática isso implica na incerteza de quando o trabalhador poderá aposentar-se ou até mesmo se um dia se aposentará.

Fere o princípio da dignidade humana quando altera a fórmula de calcular a pensão por morte, pela alteração do Art 201 § 17º da CF/88. Na prática uma pessoa idosa que perder seu cônjuge receberá, como pensão, apenas 60% do valor da aposentadoria do marido falecido. A vulnerabilidade ocasionada pela idade avançada e pela perda do cônjuge, será aprofundada ainda mais com a queda brusca de seus rendimentos. A PEC 287/2016 prevê, ainda, uma mudança nas regras da aposentadoria especial que representará grande dificuldade de acesso a direito. Trata-se da alteração do Art. 201 § 1º da CF/88 que estabelece a idade mínima de 55 anos para homens e mulheres que trabalham expostos a agentes nocivos prejudiciais a saúde e integridade física. A exposição permanente a agentes nocivos, além de trazer grandes danos a saúde, reduzem a expectativa de vida do trabalhador. Na idade de 55 anos os trabalhadores expostos a tais agentes, terão danos à saúde já consolidados.

Fere o princípio da proibição do retrocesso social, pois extingue a aposentadoria por tempo de contribuição; quando impõe a idade mínima de 60 anos para o professor, alterando; e impossibilita uma viúva de acumular seu beneficiário de aposentadoria com a pensão por morte caso a soma ultrapasse dois salários-mínimos (Art 201 § 7º, 8º e 15º da CF/88). Essas alterações representam ainda supressão de direitos fundamentais sociais.

## REFERÊNCIAS

- ANAPAR, **Boletim nº 566 – Extinção do Ministério da Previdência sinaliza fim da política voltada para o social**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2qGrUEt>>. Acesso em 01 abr. 2018.
- ANFIP; DIEESE. **Previdência: reformar para excluir**. Brasília: DIEESE/ANFIP, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2ktxuKm>>. Acesso em: 08 nov. 2017.
- ANFIP. **Parecer técnico sobre a inconstitucionalidade da PEC 286/2016**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2JT0owp>>. Acesso em 15 abr. 2018.
- ANFIP. **Análise da seguridade social em 2016**. 17 ed. Brasília, 2107, Disponível em: <<https://bit.ly/2HMQLyV>>. Acesso em 13 abr. 2018.
- BATICH, Mariana. **Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada**. Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, 18(3), 33-40, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/2qG2yYh>>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- BERTUSSI, Luis Antonio S. **Conceito, estrutura e evolução da previdência social no Brasil**. Revista Teoria e Evidência Econômica, Passo Fundo, v.11, n.20, maio 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2J6KMnZ>>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2017.
- BRASIL, Lei Nº 8.213, de 24 de julho d 1991. Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 set. 1991. Disponível em: <<https://bit.ly/2H83kYb>>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- BRASIL. **Lei 9.876 de 26 de novembro de 1999**: Dispõe sobre a contribuição do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/2q1aabM>>. Acesso em 13 abr. 2018.
- BRASIL, Decreto Nº 3.048, de 06 de maio de 1999. Aprova o regulamento da previdência social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília**, DF, 07 mai. 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/2qFCD25>>. Acesso em: 10 nov. 2017.
- BRASIL. **Proposta de emenda a constituição nº 287/2016**. Brasília, 2107. Disponível em: <<https://bit.ly/2JR8LZg>>. Acesso em 13 abr. 2018.



BRASIL. **Lei 13.183 de 04 de novembro de 2015**: Altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, para tratar da associação do segurado especial em cooperativa de crédito rural e, ainda essa última, para atualizar o rol de dependentes, estabelecer regra de não incidência do fator previdenciário, regras de pensão por morte e de empréstimo consignado, a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, para assegurar pagamento do seguro-defeso para familiar que exerça atividade de apoio à pesca, a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, para estabelecer regra de inscrição no regime de previdência complementar dos servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, para dispor sobre o pagamento de empréstimos realizados por participantes e assistidos com entidades fechadas e abertas de previdência complementar e a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990; e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2qE6o3Y>>. Acesso em 13 abr. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1302237 - RJ**. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 17 de setembro de 2013. **DJe**. Brasília, 25 set. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1352721 - SP**. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, DF, 16 de dezembro de 2015. **DJe**. Brasília, 28 abr. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Federal. **Recurso Extraordinário nº 626489 - DF**. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 16 de outubro de 2013. **Dje - 184**. Brasília, 23 set. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ementa ARE 639337 AgR**, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-092 011 PUBLIC 15-09 - 2011 EMENT VOL-02587-01 PP00125. Brasília, 2011.

BRASIL. **Acórdão TCU TC 001.040/2017-0**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2E0t1IM>>. Acesso em 13 abr. 2018.

BUZANELLO, José Carlos. Controle de constitucionalidade: a constituição como estatuto jurídico do político. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 34, n. 136, out/nov, 1997. Disponível em: <<https://bit.ly/2HHt8HT>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Revista. Coimbra: Livraria Almeida, 1993.

COSTA, Aline Moreira. **Direitos humanos e previdência social brasileira à luz do princípio da proibição do retrocesso social**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

DPU. **Nota técnica sobre os impactos da reforma da previdência para as pessoas com deficiência**. Fortaleza, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2qHcvVi>>. Acesso em 15 abr. 2018.

GARCIA, Nei C. **Cláusulas pétreas – direitos sociais**. Porto Alegre, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/2JOFom0>>. Acesso em 11 mar. 2018.

GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990 – 2005**. Tese submetida ao Corpo Docente do Instituto de Economia (IE) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/1PoJfF7>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/11Y0IHZ>>. Acesso em: 09 out. 2017.

GIAMBIAGI, Fabio; MENDONÇA, João Luis de Oliveira; BELTRÃO, Kaizô Iwakimi; ARDEO, Vagner Laerte. Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, IPEA, v. 34, n. 3, dez 2004. Disponível em <<https://bit.ly/2vmMXSd>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

GIL, Carlos Antonio. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IBRAHIM, Fabio Zambitte. A previdência social como direito fundamental.2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2EWRIkO>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. 11. ed. Salvador: Juspodium, 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEITÃO, André Studart; MEIRINHO, Augusto Griego Sant'anna. **Manual de direito previdenciário**.4.ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARCHESINI, Lucas; SIMÃO, Edna. **Benefícios pagos pelo INSS representam mais de 25% do PIB em 500 municípios**. Valor econômico. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2jDM2pI>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

MARTA, Taís Nader; BARBOSA, Felipe Amaral. Dos direitos sociais e dos fundamentais na Constituição Federal de 1988. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 67, ago 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2vnAfCL>>. Acesso em 11 mar 2018.

MATOS, Maristela Araújo de. Direitos humanos previdenciários. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hre5Eq>>. Acesso em: 15 set. 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Resultado de Regime Geral de Previdência Social 2016**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2wccxrL>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Reforma da Previdência**. Brasília. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2HJpNrM>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

MELLOS, Nicole Borja. A Previdência Social como Direito Fundamental. **Revista Páginas de Direito**, Porto Alegre, ano 14, nº 1171, 13 de setembro de 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2EUJbPC>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Nota técnica Comissão especial de direito previdenciário**. Brasília, 2047. Disponível em: <<https://bit.ly/2HIS7dE>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <<https://bit.ly/1yAeHbb>>. Acesso em: 02 out. 2017.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 16. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

RANGEL, Tauã Lima Verdán. O Direito à Previdência Social como Direito Humano Fundamental: A Afirmção do Corolário da Dignidade da Pessoa Humana na Condição de Flâmula Norteadora. **Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 13, no 1172**. Disponível em: <<https://bit.ly/2Hsm5F9>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

RESENDE, Vera Lúcia Pereira. **Os direitos sociais como cláusulas pétreas na constituição federal de 1988**. Dissertação apresentada à Banca Examinadora da UNIFIEO – Centro Universitário FIEO, para obtenção do título de mestre em Direito, tendo com área de concentração “Positivção e Concretização Jurídica dos Direitos Humanos”, dentro do projeto Afirmção Histórica, Problematização e Atualidade dos Diretos Fundamentais; inseridos na linha de pesquisa Direitos Fundamentais em sua Dimensão Material. São Paulo, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2JWm1vE>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

ROCHA, Daniel Machado; BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. **Comentários a lei de benefícios da previdência social**. 7.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado/Ed. Esmarfe, 2007.

SILVA. José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25.ed. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2005.