

UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ
INSTITUTO DE ESTUDOS EM DIREITO E SOCIEDADE
FACULDADE DE DIREITO

CLODUALDO DE OLIVEIRA ALVES FILHO

**EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019: PRINCIPAIS IMPACTOS DA REFORMA
DA PREVIDÊNCIA NAS APOSENTADORIAS POR IDADE E POR TEMPO DE
CONTRIBUIÇÃO NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Marabá/PA

2022

CLODUALDO DE OLIVEIRA ALVES FILHO

**EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019: PRINCIPAIS IMPACTOS DA REFORMA
DA PREVIDÊNCIA NAS APOSENTADORIAS POR IDADE E POR TEMPO DE
CONTRIBUIÇÃO NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Monografia apresentada como requisito
parcial para obtenção do título de Bacharel
em Direito, da Universidade Federal do Sul
e Sudeste do Pará.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Raimunda Regina Ferreira Barros

Prof. Dr. Roberto Leonardo da Silva Ramos

Coorientação: Prof^a. Dr^a. Maria José Andrade de Souza

Marabá/PA

2022

CLODUALDO DE OLIVEIRA ALVES FILHO

**EMENDA CONSTITUCIONAL 103/2019: PRINCIPAIS IMPACTOS DA REFORMA
DA PREVIDÊNCIA NAS APOSENTADORIAS POR IDADE E POR TEMPO DE
CONTRIBUIÇÃO NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Monografia apresentada como requisito
parcial para obtenção do título de Bacharel
em Direito, da Universidade Federal do Sul
e Sudeste do Pará.

Aprovada em:

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Raimunda Regina Ferreira Barros

Prof. Dr. Roberto Leonardo da Silva Ramos

Marabá/PA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Biblioteca Setorial Josineide da Silva Tavares

A474e Alves Filho, Clodualdo de Oliveira
 Emenda constitucional 103/2019: principais impactos da reforma da previdência nas aposentadorias por idade e por tempo de contribuição no regime geral de previdência social / Clodualdo de Oliveira Alves Filho. — 2022.
 56 f.

 Orientador(a): Raimunda Regina Ferreira Barros; coorientador(a), Maria José Andrade de Souza.

 Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Campus Universitário de Marabá, Instituto de Estudos em Direito e Sociedade, Faculdade de Direito, Curso de Bacharelado em Direito, Marabá, 2022.

 1. Previdência social – Legislação - Brasil. 2. Aposentadoria. 3. Benefícios previdenciários. I. Barros, Raimunda Regina Ferreira, orient. II. Souza, Maria José Andrade de, coorient. III. Título.

A Deus, pela eterna presença e proteção;
À família, pelo companheirismo e
compreensão;
Aos amigos, pelo apoio e carinho.

RESUMO

A previdência social diz respeito à forma de proteção que surgiu como alternativa para atenuar os impactos das adversidades da existência humana diante de algum risco social previsto em lei, como enfermidade, maternidade, acidente, desemprego, velhice e morte. O direito à proteção social previdenciária surge, portanto, inspirado pelo Estado de bem-estar social e, em razão disso, inicialmente, à medida que se evidenciava a necessidade de maior cobertura dessa proteção, surgiram novos e grandes avanços no direito positivado para incrementar a participação da sociedade e do Estado como principais atores na garantia desse direito. Ocorre que, com a propagação avassaladora do neoliberalismo econômico e da globalização, diversas nações cortaram gastos públicos e com isso reduziram a participação do Estado na garantia do bem-estar social do seu povo, em prol do interesse dos detentores do Capital, tendo a Previdência Social, a partir de então, sofrido constantes reformas a fim de reduzir o direito a prestações previdenciárias até então garantidos à sociedade. O Brasil pode ser citado como exemplo neste processo, vez que apesar de a Constituição Cidadã de 1.988 assegurar a existência do sistema capitalista e ter primado pelas liberdades, também previu o dever de o Estado garantir a redução das desigualdades sociais e regionais, erradicando a pobreza e a marginalização e promovendo o bem-estar de todos, mesmo nesse contexto, o Estado brasileiro, frente ao dilema econômico sempre presente, tem optado, desde a década de 90, por abdicar de parte significativa de suas responsabilidades sociais, com grandes cortes dos gastos públicos na área social, sob a justificativa de se assegurar as condições mínimas de inserção e manutenção do país na economia globalizada. Ao encontro disso, o que se tem presenciado são constantes reformas a fim de reduzir a contrapartida do Estado brasileiro no que se refere à garantia dos direitos sociais, sendo positivado no direito pátrio, a título de exemplo e objeto de estudo deste trabalho, a retirada constante de direitos previdenciários outrora conquistados, configurando-se um verdadeiro retrocesso social. Dentro desse contexto, a Emenda Constitucional 103/2019 pode ser concebida como a maior reforma no sistema previdenciário nacional e, por conseguinte, o maior retrocesso desse direito social no país, o que justifica o aprofundamento do estudo sobre os impactos dessa emenda nas aposentadorias por idade e por tempo de contribuição no Regime Geral de Previdência Social – RGPS. É nessa perspectiva que o presente trabalho tem como situação problema a identificação das alterações propagadas no seguro social brasileiro a partir da Reforma da Previdência de 2019 que podem ser consideradas como um retrocesso social. A hipótese levantada é de que a Emenda Constitucional 103/2019 pode ser considerada um retrocesso no direito ao seguro social no Brasil, à medida que, além de ter dificultado o alcance do direito aos benefícios previdenciários pelos segurados, suprimiu do rol de benefícios do RGPS a possibilidade de aposentadoria sem idade mínima. A metodologia utilizada será pesquisa bibliográfica e legislativa. Outrossim, o presente estudo se justifica pelo fato de ser necessário aperfeiçoar o debate a respeito dos impactos da Reforma da Previdência de 2019 na proteção social da sociedade brasileira, tendo em vista que a referida reforma pode ser vista como responsável pela redução da garantia de um seguro social sólido, capaz de assegurar a dignidade e o bem-estar das pessoas no país.

Palavras-chaves: Previdência Social; Emenda Constitucional 103/2019; Retrocesso Social; Regime Geral de Previdência Social.

ABSTRACT

Social security concerns the form of protection that emerged as an alternative to mitigate the impacts of the adversities of human existence in the face of some social risk provided for by law, such as illness, maternity, accident, unemployment, old age and death. The right to social security protection appears, therefore, inspired by the State of social welfare and, because of that, initially, as the need for greater coverage of this protection became evident, new and great advances in the positive law appeared to increase the participation of society and the State as the main actors in guaranteeing this right. It so happens that, with the overwhelming propagation of economic neoliberalism and globalization, several nations have cut public spending and thus reduced the State's participation in guaranteeing the social well-being of its people, in the interests of the holders of Capital, having Social Security Since then, it has undergone constant reforms in order to reduce the right to social security benefits hitherto guaranteed to society. Brazil can be cited as an example in this process, since despite the Citizen Constitution of 1988 ensuring the existence of the capitalist system and having primacy for freedoms, it also provided for the State's duty to guarantee the reduction of social and regional inequalities, eradicating poverty. and marginalization and promoting the well-being of all, even in this context, the Brazilian State, faced with the ever-present economic dilemma, has chosen, since the 1990s, to abdicate a significant part of its social responsibilities, with large cuts in public spending in the social area, under the justification of ensuring the minimum conditions for the country's insertion and maintenance in the globalized economy. In line with this, what has been witnessed are constant reforms in order to reduce the counterpart of the Brazilian State with regard to the guarantee of social rights, being positive in national law, as an example and object of study of this work, the withdrawal of social security rights once conquered, configuring a true social setback. Within this context, Constitutional Amendment 103/2019 can be conceived as the biggest reform in the national pension system and, therefore, the biggest setback of this social right in the country, which justifies the deepening of the study on the impacts of this amendment on pensions by age and contribution time in the General Social Security System – RGPS. It is in this perspective that the present work has as a problem situation the identification of the changes propagated in Brazilian social insurance from the 2019 Pension Reform that can be considered as a social setback. The hypothesis raised is that Constitutional Amendment 103/2019 can be considered a setback in the right to social security in Brazil, as, in addition to having made it difficult for the insured to reach the right to social security benefits, it suppressed the list of RGPS benefits. the possibility of retirement without a minimum age. The methodology used will be bibliographic and legislative research. Furthermore, the present study is justified by the fact that it is necessary to deepen the knowledge about the impacts of the 2019 Social Security Reform on the social protection of Brazilian society, with regard to the guarantee of solid social insurance that can guarantee the dignity of people.

Keywords: Social Security; Constitutional Amendment 103/2019; Social Setback; General Social Security System.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPs - Caixas de Aposentadorias e Pensões

CEME – Central de Medicamentos

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência

EC – Emenda Constitucional

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

IAPB – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários

IAPC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais

IAPETC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas

IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários

IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos

IAPS – Institutos de Aposentadorias e Pensões

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPS – Instituto Nacional da Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LC – Lei Complementar

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RMI – Renda Mensal Inicial

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

SB – Salário de Benefício

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 10 |
| 1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SEGURO SOCIAL NO BRASIL | 13 |
| 1.1 Das fases iniciais de proteção até a Lei Eloy Chaves | 13 |
| 1.2 Lei Eloy Chaves | 16 |
| 1.3 Da criação dos Institutos de Classe até a Constituição Federal de 1.988 | 18 |
| 1.4 Constituição Federal de 1.988 | 20 |
| 1.5 Surgimento do INSS e as primeiras reformas | 22 |
| 2 ALTERAÇÕES PROPAGADAS NO SEGURO SOCIAL BRASILEIRO E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO | 27 |
| 2.1 Guinada do Estado brasileiro para a aprovação das constantes reformas nos regimes de previdência existentes no país (Regime Geral de Previdência Social – RGPS e Regimes Próprios de Previdência Social RPPS) 27 | |
| 2.2 Da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais ou da vedação/proibição do retrocesso | 31 |
| 3 IMPACTOS DA EC 103/2019 (REFORMA DA PREVIDÊNCIA) NAS APOSENTADORIAS POR IDADE E POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DO RGPS | 34 |
| 3.1 Contribuição mensal mínima | 34 |
| 3.2 Aposentadoria por tempo de contribuição e por idade..... | 36 |
| 3.2.1 Conversão de tempo especial em comum | 40 |
| 3.2.2 Aposentadoria do professor | 41 |
| 3.3 Cálculo do valor dos benefícios do RGPS | 42 |
| 3.4 Regras de transição..... | 44 |
| 3.4.1 Artigo 15 – regras de transição de aposentadoria para os segurados que ingressaram ao RGPS até a data da entrada em vigor da EC 103/2019 (sistema de pontos) | 44 |

| | |
|---|-----------|
| 3.4.2 Artigo 16 – regras de transição de aposentadoria para os segurados que ingressaram ao RGPS até a data da entrada em vigor da EC 103/2019 (idade mínima progressiva) | 47 |
| 3.4.3 Artigo 17 – regras de transição de aposentadoria para os segurados que ingressaram ao RGPS até a data da entrada em vigor da EC 103/2019 (pedágio de 50%)..... | 50 |
| 3.4.4 Artigo 18 – regras de transição de aposentadoria para os segurados que ingressaram ao RGPS até a data da entrada em vigor da EC 103/2019 (antiga aposentadoria por idade)..... | 51 |
| 3.4.5 Artigo 20 – regras de transição de aposentadoria para os segurados que ingressaram ao RGPS até a data da entrada em vigor da EC 103/2019 (pedágio de 100%)..... | 52 |
| CONCLUSÃO | 53 |
| REFERÊNCIAS..... | 55 |

INTRODUÇÃO

O presente trabalho abordará os principais impactos da Emenda Constitucional – EC 103/2019 nas aposentadorias por idade e por tempo de contribuição no Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Em que pese a referida EC tenha efetuado diversas outras alterações no sistema previdenciário brasileiro, bem como, nos benefícios do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS dos servidores públicos efetivos, neste estudo, optou-se pela limitação do tema para melhor abordá-lo.

Conforme os ensinamentos de Menezes (2020), a previdência social pode ser compreendida como o conjunto de ações governamentais que objetivam garantir aos beneficiários meios de manutenção quando presentes riscos básicos, como incapacidade temporária e permanente para o trabalho, desemprego involuntário, idade avançada, maternidade, encargos familiares, prisão ou morte daqueles de quem economicamente dependiam.

O direito à proteção social previdenciária começou a ser positivado de modo muito tímido no Brasil, evoluindo-se até o seu auge com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir de então, década de 90 até os dias atuais, o que se viu foi uma guinada do Estado Brasileiro para a denominada redução do “custo Brasil”, com grandes reflexos nos gastos sociais, entre eles, o previdenciário, que passou a sofrer significativas alterações constitucionais, periodicamente, sendo positivadas grandes retiradas de direitos da classe trabalhadora sob a alegação da necessidade de ser solucionada a crise econômica do país e ainda assegurar o seu crescimento econômico e sua inserção/manutenção na economia globalizada.

É nessa perspectiva que o presente trabalho tem como situação problema apresentar um estudo dos principais impactos sofridos nas aposentadorias por idade e por tempo de contribuição dos segurados da Previdência Social no Brasil, a partir da publicação da EC 103/2019, ocorrida em 13/11/2019, a qual constitucionalizou as mais severas alterações no direito previdenciário pátrio.

A hipótese levantada é a de que a Reforma da Previdência, promulgada e publicada em 2019, se trata de verdadeiro retrocesso social, haja vista que mudou regras significativas de contribuição e de concessão dos benefícios previdenciários, tendo alterado, principalmente, as regras do cálculo do Salário de Benefício – SB e da Renda Mensal Inicial – RMI que, por conseguinte, diminuíram o valor desses benefícios, no caso em apreço, das aposentadorias por idade e por tempo de

contribuição, mesmo que concedidos em conformidade com as regras de transição, bem como suprimiu a possibilidade de aposentadoria sem a observação de uma idade mínima, ressalvado o direito adquirido e as regras de transição.

Como objetivo geral deste trabalho, tem-se a análise da EC 103/2019, no que diz respeito às principais alterações propagadas nas aposentadorias por idade e por tempo de contribuição do RGPS, de modo a identificar como a positivação da reforma da previdência, ocorrida em 2019, impactará a vida dos segurados, à medida que reduziu direitos e ampliou obrigações.

A metodologia usada será pesquisa bibliográfica e legislativa.

Outrossim, a justificativa encontra-se amparo no fato de ser necessário aprofundar o estudo sobre os impactos da EC 103/2019 no RGPS, de modo que seja possível nortear o retrocesso social sofrido pelos segurados que aposentarão no RGPS a partir da entrada em vigor da referida EC e que ainda não possuíam direito adquirido e, assim, esclarecer à sociedade acadêmica e em geral, que é preciso ficar atenta a novas investidas do Estado e do capital, que atentem contra os direitos sociais até então conquistados, no caso em apreço, o direito ao seguro social.

Por todo o exposto, inicialmente, será apresentada uma breve retrospectiva histórica sobre a evolução do seguro social no Brasil, a fim de que se possa constatar como a previdência social foi inserida no contexto social brasileiro. Aqui, já será possível perceber as dificuldades encontradas para o incremento desse direito no Estado Brasileiro, o seu apogeu com a promulgação da CF/88, bem como, as reformas que começaram a ocorrer a partir de então com o fito de reduzir a participação do Estado na garantia de um seguro social robusto, que atenda à finalidade a que foi proposto.

Após, será observado quais fatores têm sido utilizados como justificativa para as reformas no direito previdenciário a partir da década de 90, sendo ainda aprofundadas as discussões sobre a possibilidade ou não de haver retrocessos em direitos sociais, que no caso em apreço, se limitará ao estudo do direito à previdência social, aqui compreendida como o direito a um seguro social sólido e capaz de atender às necessidades básicas do segurado e garantir a sua dignidade, o seu bem-estar social.

Ao final, serão abordados os principais impactos da reforma da previdência nas aposentadorias por idade e por tempo de contribuição no RGPS, introduzida no ordenamento nacional através da EC 103/2019, momento em que serão comparadas

as regras de concessão das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição antes e após a publicação da EC 103/2019, bem como, suas combatidas regras de transição.

Logo no início do último capítulo deste trabalho, em razão de haver reflexos na análise do direito das aposentadorias do RGPS, será abordada a mudança relacionada às contribuições previdenciárias efetuadas, tendo como base valores abaixo do salário-mínimo, que a partir da entrada em vigor da EC 103/2019 deixaram de ser computadas no cálculo de tempo contributivo dos segurados, exceto se complementadas.

Nesse aspecto, será discutido como essa alteração veio a dar continuidade, ainda com maior rigor, a outro retrocesso social, ocorrido no direito trabalhista, no que diz respeito à permissão do trabalho intermitente, que abriu a possibilidade de contratações de trabalhadores com salário inferior ao mínimo assegurado constitucionalmente (art. 7, IV, CF/88), de modo que, além de o trabalhador já ser penalizado com a possibilidade de ter seus rendimentos mensais inferiores ao mínimo constitucionalmente assegurado, conforme permitido pela CLT com a reforma de 2017, a partir de 13/11/2019 (data de entrada em vigor da EC 103/2019) esses mesmos recolhimentos, se não complementados, sequer terão qualquer utilidade para a proteção previdenciária desse trabalhador, tendo a reforma da previdência, portanto, ido ao encontro da reforma trabalhista para sufocar ainda mais o trabalhador no que se refere à retirada de seus direitos, evidenciando-se a continuidade da guinada do Estado brasileiro rumo à redução de suas responsabilidades sociais e, por conseguinte, a propagação de grandes retrocessos nesses direitos.

O que instigou este acadêmico a optar pela temática em estudo foi justamente o fato deste, desde o ano de 2012, ser servidor efetivo da autarquia previdenciária Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, onde ocupa o cargo de Técnico do Seguro Social, de modo que tem sido possível averiguar, também na prática, como estão sendo introduzidas as novas regras trazidas pela EC 103/2019, especialmente, as regras de transição, nas aposentadorias por idade e por tempo de contribuição no RGPS.

É justamente a partir dessa junção de conhecimentos teóricos e práticos que se pretende aprofundar as discussões a respeito do tema em análise, principalmente, no último capítulo, o que, sem dúvidas, ajudará a enriquecer as reflexões a serem efetuadas.

1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SEGURO SOCIAL NO BRASIL

Neste capítulo será apresentada uma breve retrospectiva histórica da previdência social brasileira. A ideia não é esgotar o debate sobre todas as fases de normatização do direito ao seguro social no país, mas, tão somente, poder mostrar ao leitor a progressividade da garantia desse direito às pessoas.

Pode-se dizer, que mesmo de forma pouco célere, o direito à previdência social no Brasil evoluiu gradativamente até a promulgação da Constituição de 1.988, tendo, a partir da década de 90, passado por diversas reformas, cujo objetivo predominante foi a retirada de benefícios outrora conquistados, como será possível perceber.

1.1 Das fases iniciais de proteção até a Lei Eloy Chaves

No Brasil, semelhantemente ao que se observa no restante do mundo, as primeiras formas de proteção social dos indivíduos “tinham caráter eminentemente beneficente e assistencial”. (CASTRO E LAZZARI, 2018, p. 66).

Nesse contexto, a proteção social brasileira iniciou-se através da assistência privada de obras religiosas, bem como, da benemerência particular, não havendo, até então, políticas públicas voltadas para a garantia da proteção social, conforme assegura Menezes (2020). É nesse sentido que conforme Saraiva e Almico, (s.d, p. 2):

[...] as entidades de natureza associativa que surgiram ainda no período colonial foram principalmente as Santas Casas de Misericórdia ou as Irmandades devocionais leigas. A primeira dessas instituições foi a **Santa Casa de Misericórdia de Santos** fundada na capitania de São Vicente em 1543 e, quarenta anos depois, a **Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro** (1584), ambas com ênfase assistencial e não mutualista. Durante todo o período colonial e mesmo no Império serão fundadas ao lado das Santas Casas dezenas de Irmandades leigas, compostas por diferentes extratos sociais. Os recortes étnicos e pertencimento a grupos sociais eram a tônica dessas associações que possuíam forte caráter devocional além de caritativo.

Utilizando-se dos ensinamentos de Pereira (2002), Saraiva e Almico (s.d) complementam que, em regra, a preocupação formal principal destas irmandades era o “*bem morrer*”, isto é, a garantia aos associados a funerais e enterros dignos.

Ibrahim (2015) ratifica que a proteção social no Brasil surgiu em conformidade com a mesma lógica do plano internacional, cuja origem se deu de forma privada e voluntária, com crescente intervenção por parte do Estado.

Oliveira (2018), utilizando-se dos ensinamentos de Viana (2012), reconhece ter sido a criação do plano de pensão para os empregados da Santa Casa de Misericórdia de Santos, em 1543, a origem da previdência privada no Brasil.

No ano de 1793, foi aprovado pelo Príncipe D. João VI, o Plano dos Oficiais da Marinha, tendo vigorado por mais de 100 anos e assegurado “o pagamento de pensões de meio soldo às viúvas e filhas dos oficiais falecidos (OLIVEIRA, 2018, p. 75).

Em 1795, em razão de ordem régia, em conformidade com Saraiva e Almico (s.d), surgiu o primeiro montepio de que se tem notícias no Brasil, cujo início, portanto, se deu já no final da fase colonial, momento em que o Príncipe Regente autorizou a criação do Plano de Beneficência dos órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha.

No entanto, foi um Decreto de 1º de outubro de 1821, expedido pelo Príncipe Regente Dom Pedro de Alcântara, o primeiro texto em matéria previdenciária no Brasil, conforme assegura Oliveira (2018). O referido documento concedia aposentadoria aos mestres e professores após 30 anos de serviço, sendo ainda assegurado um abono de $\frac{1}{4}$ dos ganhos para os que continuassem em atividade. (CASTRO e LAZZARI, 2015).

Com a entrada em vigor da primeira Constituição do Brasil, a Constituição Imperial de 1824, houve a previsão dos denominados “socorros públicos”, considerada, portanto, como a primeira previsão constitucional de atos securitários.

Mesmo contemplando tal previsão, conforme afirma Nolasco (2012, s.p), o referido dispositivo constitucional sequer teve qualquer utilidade prática, vez que “os cidadãos não dispunham de meios para exigir o efetivo cumprimento de tal garantia”. O autor complementa que em que pese previsto constitucionalmente, o direito aos denominados socorros públicos não foi dotado de exigibilidade.

[...] não obstante a inutilidade prática do referido dispositivo, não há que se negar o valor histórico da inserção de direitos relacionados à Previdência Social na Constituição de 1824, tendo em vista que, a despeito de sua ineficácia, é historicamente relevante o fato de tal direito (por exigir uma prestação positiva por parte do Estado, não consistindo tão somente em uma liberdade individual), ter encontrado proteção constitucional já nessa época. (NOLASCO, 2012, s.p).

Após esse primeiro marco de proteção jurídica ao seguro social, foram sendo criados diversos Montepios.

No decorrer do século XIX, entretanto, outras iniciativas estatais e privadas irão aparecer: o **Montepio do Exército** (1827) e o **Montepio dos Servidores do Estado** – civis e militares – (1835); a **Caixa de Socorro para os trabalhadores das Estradas de Ferro do Estado** (Decreto nº 3.397, de 24/11/1888), o **Montepio para Empregados dos Correios** (Decreto nº 9.212, de 26/03/1889) e a **Caixa de Pensão dos Operários da Imprensa Nacional** (1889). (SARAIVA e ALMICO, s.d, p. 2). (grifo dos autores).

Originariamente, os Montepios tinham o significado de monte santo, que de acordo com os ensinamentos de Saraiva e Almico (s.d), significava dizer que a referida poupança era sagrada e destinava-se tão somente ao pagamento das pensões.

Essas sociedades tinham natureza mutualista e buscavam, além de pecúlio sob a forma de poupança, trazer alguma segurança para o trabalhador ou sua família em casos de necessidade. Como não havia no Brasil uma legislação trabalhista, e, por ser uma sociedade escravista, os trabalhadores livres buscavam nesse tipo de associação uma forma de se resguardar de imprevistos e como forma de precaução para mortes e acidentes. Os escravos costumavam se reunir nas Irmandades e, geralmente, eram ligados a alguma paróquia de santos católicos. Os demais trabalhadores usavam os Montepios como forma de casa de poupança, onde a contribuição mensal poderia ser resgatada em momentos de necessidade ou morte. (SARAIVA e ALMICO, s.d. p. 2).

Encontrava-se nessas sociedades, portanto, um espelho da forma como se inicia no Brasil, ainda de modo muito limitado, a preocupação das pessoas com a garantia de uma proteção nos momentos de situações adversas.

Naquela época, mesmo que timidamente, o Estado já se fazia presente para assegurar a continuidade dessa proteção social trazida pelo Montepio.

As contas somente fechavam com os juros pagos pelas apólices e pelas rendas consideráveis dadas pelas loterias. Dentro das fontes de renda do Montepio ao longo do período estudado (1835 até 1900), a menor parte foi aquela ligada aos pagamentos efetuados pelos sócios, cerca de 24% do total; as loterias dadas pelo governo e os juros das apólices correspondiam respectivamente a 35% e 41% da renda [...]. (SARAIVA e ALMICO, s.d, p. 9).

Em 1850, o Código Comercial Brasileiro trouxe previsão expressa voltada para a proteção ao trabalho que refletia o que atualmente é concebido como uma prestação previdenciária em razão de incapacidade temporária para o trabalho. Em seu art. 79,

o referido código previa que os acidentes imprevistos e inculcados, que impedissem aos prepostos o exercício de suas funções, não interromperiam o vencimento do seu salário, contanto que a inabilitação não excedesse a 3 (três) meses contínuos.

Como ressaltam Saraiva e Almico (s.d), mesmo em sendo difícil averiguar a aplicabilidade da lei no período, a menção a esse direito ao menos significava “o reconhecimento de necessidades específicas que os trabalhadores ‘livres’ demandavam”.

A proteção social no Brasil manteve-se em evolução e em 1891 houve a promulgação da primeira constituição do país a conter a expressão “aposentadoria”, sendo esta concedida aos funcionários públicos quando inválidos e custeada pela nação, conforme assegura Menezes (2020), ficando, todavia, os demais trabalhadores, sem qualquer proteção. (IBRAHIM, 2015, p. 55).

Em 1904, por iniciativa de 51 funcionários, de acordo com Menezes (2020), foi criada a Caixa de Montepio dos funcionários do Banco do Brasil, a atual PREVI.

Em 1919, através do Decreto Legislativo nº 3.724, foi instituído o seguro obrigatório de acidente de trabalho no Brasil, incumbindo-se este ao empregador, que deveria arcar com a indenização de seus empregados, operários ou suas famílias, no caso de acidentes de trabalho, conforme assegura Ibrahim (2015).

1.2 Lei Eloy Chaves

Majoritariamente, em termos de instrumento jurídico pátrio, a doutrina concebe como marco inicial da Previdência Social Brasileira o Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, também conhecido como Lei Eloy Chaves, considerada “o primeiro texto normativo a instituir, oficialmente, no Brasil, a Previdência Social, com a criação de caixas de aposentadorias e pensões (CAPs) para os empregados das empresas de estradas de ferro” (MENEZES, 2020, p. 21).

De acordo ensinamentos de Menezes (2020, p. 21) as CAPs previam “a aposentadoria por invalidez, a aposentadoria ordinária (tempo de serviço), a pensão por morte e a assistência médica aos empregados e diaristas que executavam serviços em caráter permanente”.

A Lei Eloy Chaves ainda não previa qualquer contribuição específica por parte da União. Contudo, segundo Menezes (2020), os usuários das estradas de ferro participavam desse custeio mediante aumento das tarifas cobradas, decretado a fim

de cobrir as despesas das referidas CAPs, de modo que, com a extensão progressiva desse sistema, que passou, cada vez mais, a abranger número maior “de usuários de serviços, com a criação de novas Caixas e Institutos veio, afinal, fazer o ônus recair sobre o público em geral e assim, a se constituir efetivamente em contribuição da União” (MENEZES, 2020, pp. 21-22).

De regra, o modelo contemplado na Lei Eloy Chaves se assemelha ao modelo alemão de 1883, em que se identificam três características fundamentais: (a) a obrigatoriedade de participação dos trabalhadores no sistema, sem a qual não seria atingido o fim para o qual foi criado, pois mantida a facultatividade, seria mera alternativa ao seguro privado; (b) a contribuição para o sistema, devida pelo trabalhador, bem como pelo empregador, ficando o Estado como responsável pela regulamentação e supervisão do sistema; e (c) por fim, um rol de prestações definidas em lei, tendentes a proteger o trabalhador em situações de incapacidade temporária, ou em caso de morte do mesmo, assegurando-lhe a subsistência. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 68).

Como se pode observar, o processo de reconhecimento da necessidade de que o Estado precisava intervir para a consolidação do seguro social no Brasil se deu de modo muito lento.

Depois do surgimento da Lei Eloy Chaves, diversas outras caixas de aposentadorias e pensões foram criadas para o atendimento de outras categorias de empregados, como a dos portuários, mineradores e servidores públicos.

Menezes (2020) destaca que de início a administração e responsabilidade do sistema previdenciário se mantinha nas mãos dessas CAPs, competindo ao Estado apenas a criação das CAPs e regulamentar o seu funcionamento.

Com a entrada em vigor do Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que tinha como uma de suas atribuições, conforme asseguram Castro; Lazzari (2018, p. 68), a orientação e supervisão da Previdência Social, “inclusive como órgão de recursos das decisões das Caixas de Aposentadorias e Pensões”.

Após isso, em conformidade com os autores, a estrutura previdenciária, pouco a pouco, passou “a ser reunida por categoria profissional, surgindo os Institutos de Aposentadoria e Pensões (dos Marítimos, dos Comerciantes, dos Bancários, dos Empregados em Transportes de Carga)”. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 68).

Ainda segundo Castro; Lazzari (2018), no Brasil, houve uma tendência desde o Império, de a extensão dos benefícios partir sempre de uma categoria para a

coletividade, iniciando-se no serviço público e somente depois se estendendo para os trabalhadores da iniciativa privada.

1.3 Da criação dos Institutos de Classe até a Constituição Federal de 1.988

A partir da década de 30, o Estado Brasileiro começou a se preocupar com o equilíbrio financeiro das CAPS, bem como, se estas de fato teriam condições de assegurar o pagamento dos benefícios que ofereciam aos seus segurados.

Tal preocupação, como afirma Menezes (2020, p. 22), fez com que o Estado passasse “a intervir mais de perto na Previdência Social”, ocasião em que “o modelo das CAPs foi substituído pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS), em que o Estado teria o seu controle e a sua administração”.

Os IAPs foram criados em razão dos variados tipos de categorias profissionais, em âmbito nacional, a partir da década de 30.

A primeira instituição brasileira de previdência social de âmbito nacional, com base na atividade econômica, foi o IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, criada em 1933, pelo Decreto n. 22.872, de 29 de junho daquele ano. Seguiram-se o IAPC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes – e o IAPB – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, em 1934; o IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, em 1936; o IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, e o IAPETC – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, estes em 1938. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 69).

Com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1934, primeiro instrumento jurídico nacional a estabelecer a forma tripartite de custeio à previdência, passou-se a ser obrigatória a contribuição dos trabalhadores, dos empregadores e do poder público.

Já a Constituição de 1946 trouxe em seu texto a expressão “Previdência Social”, sendo que durante a sua vigência promulgou-se a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, que “padronizou o sistema previdenciário, com ampliação da proteção social e criação de vários benefícios, como os auxílios natalidade, funeral e reclusão”. (MENEZES, 2020, p. 22).

No ano de 1966, o Decreto-Lei nº 72, unificou os diversos Institutos de Aposentadorias e Pensões mediante a criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), através do qual centralizou-se a organização da Previdência Social.

“Assim, com a entrada em vigor do Decreto nº 72/1966, em janeiro de 1967, a previdência urbana brasileira restou unificada por meio do INPS e o seguro de acidente do trabalho passou para o âmbito da Previdência Social”, (MENEZES, 2020, p. 22), previdência esta que já era almejada “pelos estudiosos da matéria, em vista dos problemas de déficit em vários dos institutos classistas”. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 70).

Castro; Lazzari (2015) ressaltam que a unificação da denominada Previdência Social Urbana não visava apenas a obtenção da unidade das regras de proteção, vez que “ a previdência brasileira, sob o argumento de controle e da segurança nacional, começou a perder seu rumo, pois todos os recursos dos institutos unificados foram carreados para o Tesouro Nacional, confundindo-se com o orçamento governamental”. (BORGES, 2003, p. 40, *apud* CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 70).

A criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural – FUNRURAL, através da Lei Complementar nº 11/1971, incluiu os trabalhadores rurais como segurados da Previdência Social. Outrossim, a Lei nº 5.859/1972 estendeu a cobertura previdenciária também aos empregados domésticos, de modo que “a Previdência Social brasileira passou a abranger dois imensos contingentes de indivíduos que, embora exercessem atividade laboral, ficavam à margem do sistema”. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 70).

Em 1977 foi criada a Lei nº 6.439, a qual apresentou transformações no aspecto organizacional do modelo previdenciário até então vigente, mediante a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, cujas atribuições foram distribuídas entre diversas autarquias, a saber:

Foram criados o IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (para arrecadação e fiscalização das contribuições) e o INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (para atendimentos dos segurados e dependentes, na área de saúde), mantendo-se o INPS (para pagamento e manutenção dos benefícios previdenciários), a LBA (para o atendimento a idosos e gestantes carentes), a FUNABEM (para atendimento a menores carentes), a CEME (para a fabricação de medicamentos a baixo custo) e a DATAPREV (para o controle dos dados do sistema), todos fazendo parte do SINPAS. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 70-71).

Fato é que a Lei nº 6.439/1977 alterou apenas a estrutura da previdência social, de modo a racionalizar e simplificar o funcionamento dos órgãos, tendo sido

promovida uma reorganização administrativa, sem, todavia, qualquer modificação no que se refere a direitos e obrigações. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 71).

1.4 Constituição Federal de 1.988

A Carta Política de 1988 pode ser considerada como o instrumento jurídico pátrio que veio a consolidar a preocupação com a proteção social, no caso em apreço, com os direitos atinentes à previdência social, tendo estabelecido um “sistema de Seguridade Social, como objetivo a ser alcançado pelo Estado Brasileiro, atuando simultaneamente nas áreas da saúde, assistência social e previdência social”. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 71).

[...] a Constituição Federal de 1988 foi um relevante marco institucional ao apresentar um novo modelo de seguridade social. Tal padrão passou a estruturar a organização e o formato da proteção social brasileira, em busca da universalização da cidadania e da consagração dos direitos sociais. No novo formato de seguridade social buscou-se romper com as noções de cobertura restrita a setores inseridos no mercado formal e abrandar os vínculos entre contribuições e benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos. Os benefícios passaram a ser visto a partir da ótica das necessidades, com fundamento nos princípios da justiça social, o que tornou compulsório a extensão da cobertura da população.

No campo da previdência social, a Constituição Federal de 1988 ampliou direitos aos segurados, a saber:

[...] a Assembleia Nacional Constituinte, ao dispor sobre a matéria em 1988, assegurou direitos até então não previstos, como por exemplo, a equiparação dos Direitos Sociais dos trabalhadores rurais com os dos trabalhadores urbanos, nivelando-os pelos últimos; a ampliação do período de licença-maternidade para 120 dias, com conseqüente acréscimo de despesas no pagamento dos salários--maternidade, e a adoção do regime jurídico único para os servidores públicos da Administração Direta, autarquias e fundações públicas das esferas federal, estadual e municipal, unificando também, por conseguinte, todos os servidores em termos de direito à aposentadoria, com proventos integrais, diferenciada do restante dos trabalhadores (vinculados ao Regime Geral), que tinham sua aposentadoria calculada pela média dos últimos 36 meses de remuneração. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 72).

Na CF/1988, os direitos relacionados à previdência social são partes dos assim concebidos como direitos fundamentais sociais, conforme previsão expressa do art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o

transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Garcia (2020) ressalta que os direitos da Seguridade Social no âmbito internacional são direitos humanos e no plano constitucional são direitos fundamentais, que integram especificamente os direitos sociais.

Em relação aos direitos sociais, Silva (1998, p. 289) *apud* Nolasco (2012, s.p) esclarece que são:

Prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualdade de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade.

Carinhato (2008, p. 42) reconhece a política social como sendo “uma dimensão necessária da democracia nas sociedades modernas e está estreitamente ligada aos valores de equidade”, assegurando-se “proteção contra riscos, combate à miséria, desenvolvimento de capacidades que possibilitem a superação das desigualdades e o exercício pleno da cidadania”.

Nas palavras de Nolasco (2012), sendo os direitos sociais direitos de igualdade, possuem o escopo de exigir do Estado uma atuação positiva, de modo a assegurar a dignidade humana de todos os segurados.

Considerada como um direito subjetivo do trabalhador, a cobertura da previdência social, objeto de estudo deste trabalho, passou a ter proteção jurídica na CF/1988, em seu art. 201, incisos I ao V, CF/88, o qual prevê que:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

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

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

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

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

O Regime Geral de Previdência Social – RGPS foi criado através da Lei 8.213/91 e abrange trabalhadores urbanos e rurais, excetuando-se os servidores públicos efetivos vinculados a entes federados que possuem Regime Próprio de Previdência Social – RPPS.

Quanto ao caráter contributivo da previdência social, é preciso observar que apesar de esta ser espécie do gênero Seguridade Social, diferencia-se das outras duas espécies desse gênero, saúde e assistência social, em razão de se tratar de uma poupança forçada, conforme ensina Nolasco (2012), haja vista que impõe ao cidadão uma contribuição obrigatória para que este seja amparado financeiramente quando não possuir capacidade laborativa.

A filiação à previdência social é obrigatória em razão de que aqueles que exercem atividade remunerada de forma lícita, estão obrigatoriamente filiados.

No que se refere à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, conforme ensina Menezes (2020, p. 66), há respaldo no fato de que devem ser criados critérios para garantir “que o sistema previdenciário se mantenha equilibrado financeira e atuarialmente”.

1.5 Surgimento do INSS e as primeiras reformas

No ano de 1990 foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia federal que substituiu o IAPAS, bem como, o INPS, cujas funções eram, respectivamente, a arrecadação e a concessão e manutenção de benefícios e prestação de serviços aos segurados e dependentes do RGPS, tendo as funções de arrecadação, fiscalização, cobrança de contribuições e aplicação de penalidades, bem como a regulamentação da matéria ligada ao custeio da Seguridade Social sido transferidas, em 2007, para a Secretaria da Receita Federal do Brasil – Lei n. 11.457/2007”. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 73).

Menezes (2020, p.24) afirma que no ano de 1991, “em cumprimento ao preceito fundamental previsto no art. 59 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), foram instituídos os novos Planos de Custeio e Benefícios da Seguridade Social, aprovados, respectivamente, pelas leis nº 8.212 e 8.213”. As referidas leis encontram-se em vigor atualmente, em que pese, com inúmeras alterações em seus artigos, partes delas, para incrementar redução de direitos, como será visto no decorrer desse trabalho.

Castro; Lazzari (2018, p. 73) ressaltam que após a Constituição de 1988 houve significativo aumento dos valores anualmente despendidos com a Seguridade Social, ocasionado tanto pelo número de benefícios previdenciários e assistenciais que passaram a ser concedidos, como também devido a “diminuição da relação entre número de contribuintes e número de beneficiários, em função do envelhecimento médio da população”.

Com a entrada em vigor da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742/1993, ocorreu “a transferência dos benefícios de renda mensal vitalícia, auxílio-natalidade e auxílio funeral para este vértice da Seguridade Social”. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 74), o que pode ser compreendido como positivo, haja vista o tripé da Seguridade Social (Previdência, Assistência e Saúde).

No ano de 1998, a EC nº 20 inseriu no ordenamento pátrio a primeira reforma previdenciária com o fito de introduzir novos mecanismos de equilíbrio financeiro e atuarial oriundos da nova metodologia de cálculo dos salários de benefícios dos segurados, sendo restringido o acesso prematuro aos benefícios previdenciários, conforme ressalta Menezes (2020).

Vale lembrar que Castro; Lazzari (2018, p. 74) ponderam que a EC nº 20 foi aprovada às pressas em razão da crise econômica estourada em meados de outubro de 1998, tendo tal fato pressionado “o Legislativo por providências imediatas no sentido da aprovação de medidas capazes de conter o déficit público”, de modo que:

Com isso, lamentavelmente, o debate acerca das questões envolvidas na reforma deixou de ser feito sob os pontos de vista estritamente jurídico e social, e passou a ser capitaneado pelo enfoque econômico, atuarial e dos resultados financeiros esperados com a aprovação do texto. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 74).

Castro; Lazzari (2018) enfatizam ainda que a EC 20/98, basicamente, apresentou redução de despesas no que se refere aos benefícios do RGPS, administrado pelo INSS, não sendo adotada nenhuma medida relacionada ao aumento da arrecadação.

Seguindo o mesmo viés da EC 20/98, no âmbito infraconstitucional foi criada a Lei nº 9.876/99, a qual instituiu o fator previdenciário (forma de cálculo que considera a idade do segurado, o seu tempo de contribuição e a expectativa de sobrevivência da

população do país) em substituição à exigência de idade mínima para o segurado ter direito à aposentadoria voluntária no RGPS.

A adoção do chamado “fator previdenciário” visou reduzir despesas com a concessão de aposentadorias por tempo de contribuição a pessoas que se aposentem com idades bem abaixo daquela considerada ideal pelos atuários da Previdência Social. Trata-se de uma fórmula que, aplicada a segurados com idade e tempo de contribuição menores, tende a reduzir o valor do salário de benefício e, conseqüentemente, reduzir a renda mensal da aposentadoria. Em compensação, aplicada a segurados com idade e tempo de contribuição maiores, tende a elevar o salário de benefício e a renda mensal. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 76).

Notadamente, mais uma vez, tratou-se de uma modificação no sistema previdenciário nacional com o escopo inicial de “a médio prazo, eliminar o déficit da Previdência Social”. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 74).

Dando continuidade às reformas no sistema de previdência nacional, a Lei nº 9.876/99 estabeleceu nova forma de cálculo do valor dos benefícios de prestação continuada, ampliando-se os salários de contribuição, até então fixados nos últimos trinta e seis recolhimentos, para o período contributivo a partir de julho de 1994 até o mês que antecederesse à data de início do benefício, observado o direito adquirido.

Àqueles que ingressaram no RGPS após julho de 1994, o período básico de cálculo se inicia no mês em que o segurado iniciou a atividade laborativa (no caso dos empregados e trabalhadores avulsos), ou quando iniciou a contribuir (demais casos). De todos os salários de contribuição, corrigidos monetariamente até o mês da concessão do benefício, são utilizados no cálculo da média que servirá de base para o cálculo da renda mensal apenas 80% dos mesmos, desprezando-se a quinta parte correspondente aos salários de contribuição de menor valor dentre todos os existentes no período básico de cálculo. (CASTRO; LAZZARI, 2018, p. 76-77).

Em relação ao fator previdenciário, acertadamente, Castro; Lazzari (2018) recordam que a Lei nº 13.183/2015 criou nova regra, isentando da aplicação do fator previdenciário os segurados que ao cumprir os requisitos para o reconhecimento do direito à aposentadoria por tempo de contribuição, conseguissem somar tempo de contribuição e idade suficientes para o alcance de 95 pontos se homem e 85 pontos se mulher, sendo criada também uma tabela progressiva para a referida pontuação, a vigorar a partir de 31/12/2018.

Em 2003 foi aprovada a EC nº 41, todavia, esta em quase nada alterou as regras do sistema de previdência do RGPS, gerido pelo INSS, vez que teve como foco

principal a reforma da previdência para os servidores públicos, que não é objeto de estudo deste trabalho.

Mesmo frente a este cenário voltado para reformas e retiradas de direitos outrora conquistados, a EC Nº 47/2005 abriu espaço para a inclusão dos trabalhadores de baixa renda, bem como, dos que não possuíam renda própria e se dedicavam exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de suas residências e que pertencessem a famílias de baixa renda, de modo que passou-se a poder ser garantido a estas pessoas, benefícios de valor igual a um salário-mínimo, tendo, inicialmente, a Lei Complementar – LC 123/2006, permitido aos segurados autônomos e facultativos optar por recolher 11% (onze por cento) sobre o limite mínimo mensal de salário-de-contribuição (salário mínimo) ao invés de 20% (vinte por cento).

Devido essa alteração trazida pela LC 123/2006 ter sido efetuada em 12/2006 e em razão da necessidade de se observar o princípio da anterioridade nonagesimal, a partir de 04/2007 os segurados puderam começar a usufruir desse direito conquistado.

Ainda como reflexo da alteração constitucional propagada pela EC 47/2005 no RGPS e, dando continuidade à inclusão de novos segurados nesse regime de previdência, a Lei nº 12.470/2011, fruto da conversão da MP 529/2011, regulamentou a possibilidade de o segurado facultativo, sem renda própria, que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente à família de baixa renda, bem como, ao microempreendedor individual, de que trata o art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, recolher para a previdência no percentual de 5% sobre o salário-mínimo, estendendo-se, portanto, a cobertura previdenciária aos mais vulneráveis.

Em 2013, houve novamente, no âmbito da Previdência Social, importante conquista através da entrada em vigor da EC 142/2013, a qual permitiu a flexibilização do reconhecimento do direito aos benefícios Aposentadoria por Idade e Aposentadoria por Tempo de Contribuição para segurados com necessidades especiais, com redução da idade e do tempo contributivo, respectivamente, a depender da gravidade da necessidade especial do segurado.

O sistema previdenciário nacional voltou a ter uma guinada para a redução de direitos mediante a aprovação, em 2015, da Lei nº 13.135, a qual trouxe regras novas para a concessão dos benefícios de auxílio-doença, pensão por morte e auxílio-reclusão, passando o cálculo do auxílio-doença a ser efetuado considerando-se não

mais a medida do tempo contributivo do segurado a partir de 07/1994, mas tão somente a média dos últimos 12 salários de contribuição, medida esta que em razão da crise econômica vivenciada, reduziu o valor desses benefícios, haja vista as inúmeras demissões de trabalhadores e as novas contratações com salários mais baixos.

Em relação ao auxílio-reclusão e pensão por morte, tornaram-se mais rígidos os critérios de concessão à medida que, aos cônjuges e companheiros, dependente do segurado, passou-se a exigir ao menos 2 anos de casamento ou união estável para ter direito ao benefício por tempo superior a 4 meses, observada ainda a idade do dependente que passou a ser vinculada para a definição do tempo de manutenção do benefício. Ademais, ainda para o cônjuge ou companheiro ter direito ao benefício por mais de 4 meses, o segurado instituidor da pensão ou auxílio-reclusão passou a precisar ter vertido pelo menos 18 contribuições mensais para o RGPS.

Em relação à Reforma da Previdência, aprovada em 2019, através da EC 103/2019, considerada a mais profunda reforma já efetuada no RGPS, devido ser o principal objeto de estudo deste trabalho, será abordada em capítulo específico, mais precisamente, no terceiro capítulo deste estudo, haja vista que no próximo capítulo, diante do arcabouço de informações já apresentadas, será dado ênfase aos fatores que têm fundamentado as constantes reformas propagadas no direito previdenciário brasileiro a partir da década de 90, bem como, ao princípio da vedação do retrocesso.

2 ALTERAÇÕES PROPAGADAS NO SEGURO SOCIAL BRASILEIRO E O PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO

No presente capítulo será possível observar que a previdência social no Brasil, desde a década de 1.990, tem sofrido constantes reformas justificadas pela ideia de redução do tamanho do Estado, de corte de gastos públicos. Ocorre que, como também será abordado, a doutrina majoritária entende que não se pode excluir um direito social sem que seja criado outro mecanismo alternativo capaz de compensar a supressão de direitos já conquistados, o que impediria, portanto, o retrocesso de direito já disponível, no caso em estudo, o direito ao seguro social, aqui representado pelos benefícios previdenciários aposentadoria por idade e por tempo de contribuição.

2.1 Guinada do Estado brasileiro para a aprovação das constantes reformas nos regimes de previdência existentes no país (Regime Geral de Previdência Social – RGPS e Regimes Próprios de Previdência Social RPPS)

A partir da década de 1990, o Estado brasileiro passou a se preocupar por reduzir a sua participação social frente aos direitos sociais até então conquistados, indo, inclusive, na contramão do que foi assegurado na CF/1988, considerada uma constituição programática, vez que introduziu no regime jurídico nacional normas definidoras de programas e ações a serem concretizados pelo poder público, ações estas que visam assegurar os objetivos da República Federativa do Brasil, concatenados na ideia de se construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, conforme art. 3º da Carta Magna.

Como assevera Carinhato (2008, p. 43), em que pese o Brasil tenha inicialmente criado mecanismos de regulação da dinâmica presente no sistema capitalista, estes mesmos mecanismos perdiam vigência no âmbito político e econômico mundial, sendo uma tendência as suas substituições, a partir da legitimação garantida “pela ideologia neoliberal, pela desregulação, pela flexibilização e pela privatização – elementos inerentes à mundialização (globalização) operada sob

o comando do grande capital”, de modo que os interesses deste grande capital se sobrepuseram aos interesses da massa de trabalhadores.

Como assevera Carinhato (2008, p. 40), o sistema produtivo capitalista, alimentado por fluxos financeiros e de mercado em escala global, tem reduzido a “capacidade de o Estado regular o seu próprio mercado interno, coordenar a alocação dos investimentos e arbitrar o conflito distributivo”.

Em conformidade com os ensinamentos Carinhato (2008, p. 40), é possível perceber que o sistema capitalista não está preocupado com o bem-estar social das pessoas e, assim, ao juntar-se ao modelo de estado neoliberal em que o Estado abre mão de parte do poder soberano a ele conferido para a garantia desta paz social, configurada na disponibilização do bem-estar pessoal e social e da dignidade da pessoa humana, acaba por legitimar um sistema que, alimentado cada vez mais pelo consumismo em âmbito mundial, assegura a acumulação de riquezas nas mãos de uma minoria privilegiada e cria, por conseguinte, uma massa de indivíduos que não conseguem ter acesso, ao mínimo necessário para sua sobrevivência digna, a estes mesmos bens e serviços produzidos com sua própria força de trabalho.

A título de exemplo, tem-se o caso do Chile, país da América do Sul que adotou de modo austero as práticas neoliberais. Como consequência, recentemente, o mundo assistiu a explosão de manifestações populares naquele país, em razão de insatisfação com o referido sistema, que tem penalizado a massa de pobres, que perdeu acesso a parte significativa de seus direitos fundamentais básicos, como saúde, assistência social e previdência social, em prol de um famigerado crescimento econômico que beneficiou, quase que exclusivamente, apenas a elite detentora do capital.

Fato é que o principal fator que fundamenta esse processo de alteração das políticas sociais no Brasil tem a ver com o endividamento “e sua relação com reformas estruturais ou incrementais apregoadas por organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial”. (CASTRO; LAZZARI, 2015, p. 71).

O elevado grau de endividamento externo (...) frequentemente induziu os governos a enfatizar o compromisso com reformas pró-mercado. O anúncio da privatização da previdência fazia parte de uma estratégia de sinalização, uma vez que em meados da década de 1990 as agências de classificação de risco incluíam a reforma previdenciária como ponto positivo em sua avaliação do país. Além disso, o endividamento em níveis críticos aumentava a probabilidade de as instituições financeiras internacionais envolverem-se na arena de reformas. Na década de 1980, o FMI e o Banco Mundial começaram a condicionar seus empréstimos para ajustes estruturais à reforma da

previdência (como na Costa Rica e no Uruguai), tornando-se atores externos poderosos em vários países endividados da América Latina. Após a publicação do relatório de 1994, a campanha do Banco Mundial em favor da privatização da previdência intensificou-se. (COELHO, 2003, p. 51, *apud* CASTRO; LAZZARI, 2015, p. 73). (Grifo do autor).

Essa política econômica neoliberal tem gerado pobreza, reduzido empregos e salários, bem como, induzido a concentração de renda, provocando desigualdades gritantes especialmente nas nações mais pobres, de modo que, com a crescente redução da intervenção estatal, o homem tem passado a ser devorador do próprio homem na busca incessante pelo acúmulo de riquezas.

É nesse contexto que Garcia (2020, p. 21), acertadamente, reconhece a relevância e a imprescindibilidade dos direitos sociais até mesmo para que seja evitado o colapso do sistema econômico atual, frente a sua incessante busca “por maiores lucros, resultando em menores salários e na conseqüente redução da capacidade de consumo global”. Nessa mesma linha, Maior (2011) *apud* Garcia (2020, p. 21) assegura que:

O Direito, que assume papel preponderante na formação de uma ordem para o capitalismo, é o Direito Social, um Direito que não apenas reprime condutas indesejáveis, pensadas na perspectiva dos interesses exclusivos de uma classe dominante, mas que se volta ao objetivo concreto de estabelecer limites ao capital, conferindo retornos econômicos à sociedade para a viabilização de projetos atinentes à política de emprego e do seguro social, ao mesmo tempo em que organiza o processo produtivo, preservando a dignidade do trabalhador, que é elemento essencial na produção das riquezas, e fixando regramentos para a concorrência.

Ao se averiguar o contexto em que as reformas no sistema previdenciário nacional têm sido efetuadas, o que se percebe é justamente uma pressão do mercado por redução dos custos da máquina pública e o aumento de lucros, sem que seja atentado para o fato de que a redução dos valores pagos a título de benefícios previdenciários também reduz o poder de compra e por conseguinte a capacidade de consumo das pessoas, aumentando-se a famigerada desigualdade na distribuição de renda que há tempos já se perpetua no país.

A Reforma do Estado propagada na década de 90, conforme os ensinamentos de Carinhato (2008, p. 44), era “compreendida como a reforma administrativa, fiscal e da previdência”, o que ratifica, portanto, temática já abordada neste trabalho, de que a partir daquela década, consagrou-se a aptidão voraz do Estado brasileiro por

constantes cortes nos direitos relacionados ao seguro social, ainda a pouco tempo consolidados e vagarosamente conquistados. O autor assegura que o processo de reformulação do Estado no Brasil se deu balizado por quatro grandes problemas, a saber:

[...] (a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. (BRESSER-PEREIRA, 1998, pp. 49-50, apud CARINHATO, 2008, p. 40).

Nesse contexto, os serviços públicos passaram a ser vistos como “o principal responsável pelos problemas do Estado” (CARINHATO, 2008, p. 40), tendo a reforma do Estado se propagado sob a alegação estatal de que esta estaria associada à solução da crise fiscal instalada e de que faria os serviços públicos se tornarem eficientes.

A escolha por políticas sociais focalizadas, pelo racionamento dos gastos, pela redução da responsabilidade do Estado enquanto provedor de direitos sociais básicos à população foram corolários diretos da negação de uma política social inclusiva, a qual se mostra como única resposta razoável em um país de milhões de miseráveis que, durante o governo FHC, passaram a depender uma ajuda monetária relevante enquanto forma de mantê-los vivos, porém ínfima em relação a um modelo que buscasse a emancipação da extrema pobreza que os acomete. Em outros termos, é evidente a importância de mecanismos de transferência de renda para segmentos carentes. Entretanto, esse não pode ser o núcleo de políticas sociais ou de uma política de redução da desigualdade, sob pena de engessar essas desigualdades e, por consequência, inviabilizar o projeto de desenvolvimento social. (CARINHATO, 2008, p. 45).

Em que pese o discurso inicial de que as reformas ajudariam a melhorar a situação econômica do país, as ações implementadas no sentido de cortar de modo significativo os gastos públicos não se mostraram capazes o suficiente para resolver o histórico problema da pobreza no Brasil, de modo que esta, ao contrário, agravou-se ainda mais, conforme ressalta Carinhato (2008), evidenciando-se que o famigerado crescimento econômico objetivado, não conseguiu resolver a grave situação da distribuição de renda no país, distribuição esta, em que a Previdência Social assume papel importante, vez que considerada a principal fonte de renda de centenas de

municípios brasileiros, de modo que as alterações previdenciárias acabam por refletir diretamente na economia dessas cidades e do próprio país.

2.2 Da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais ou da vedação/proibição do retrocesso

A alteração de normas de hierarquia constitucional ocorre mediante a aprovação de emendas constitucionais que precisam observar certos limites, como a inviolabilidade do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, dentre outros, expressamente ou implicitamente previstos na CF/1988.

Como destaca Garcia (2020), a emenda constitucional é oriunda “do poder constituinte de reforma (instituído), o qual se caracteriza por ser *derivado* (provém de outro), *subordinado* (é limitado pelo poder originário) e *condicionado* (só pode agir nas condições e formas fixadas). (GARCIA, 2020, P. 24, grifos do autor).

A Constituição Federal de 1988, em seu art., 60, apresenta as denominadas cláusulas pétreas, isto é, determinações expressas de tudo aquilo que não pode ser objeto de emenda constitucional tendente a aboli-lo, dentre as quais se encontram os direitos e garantias individuais, conforme § 4º do aludido artigo.

De acordo com Garcia (2020), a partir de uma leitura inicial, tem-se que os referidos direitos e garantias dizem respeito àqueles expressamente previsto no art. 5º da CRFB/88, em que pese, conforme o autor, o parágrafo 2º do art. 5º da Carta Política de 1988 também tenha se ocupado pela proteção de outros direitos e garantias oriundos dos princípios por ela adotados, bem como, de tratados internacionais em que o Brasil tenha aderido.

Desse modo, o mandamento de progressividade dos direitos sociais (arts. 1º, 3º, 5º, 6º, 7º, 170 e 193 e seguintes da Constituição da República) está integrado ao sistema constitucional de direitos e garantias, não podendo de objeto de emenda tendente a sua abolição (art. 60, § 4º, inciso, IV, art. 5º, § 2º, e art. 7º, *caput*, da Constituição Federal de 1988). (GARCIA, 2020, p. 24).

Resta evidente, portanto, a preocupação do poder constituinte originário em impedir que haja retrocessos na garantia dos direitos sociais fundamentais.

O princípio da vedação do retrocesso ou da não reversibilidade dos direitos fundamentais, também denominado de efeito cliquet (*effet cliquet*), terminologia de derivação francesa, de acordo com Fernandes (2017, p. 719), para parte significativa

da doutrina estrangeira e nacional, precisa ser compreendido como limite material implícito, de modo que os direitos fundamentais sociais assegurados constitucionalmente “e que alcançaram um grau de densidade normativa adequado não poderão ser suprimidos por emenda constitucional e nem mesmo por legislação infraconstitucional, a não ser que se tenha prestações alternativas para os direito em questão”.

A respeito da teoria da vedação ou proibição do retrocesso, Masson (2019, p. 378) ensina que:

Não expressa, mas decorrente do sistema jurídico-constitucional, a teoria foi acolhida pelo constitucionalismo pátrio como princípio que visa impedir a edição de qualquer medida tendente a revogar ou reduzir os direitos sociais já regulamentados e efetivados, sem que haja a criação de algum outro mecanismo alternativo apto a compensar a anulação dos benefícios já conquistados.

Masson (2020) arremata que tal posicionamento não visa a conferência de imutabilidade às normas que asseguram os direitos sociais, mas tem como objetivo garantir segurança jurídica para que tais direitos não sejam suprimidos ou diminuídos em sua importância e alcance.

Em conformidade com Fernandes (2017), o princípio da vedação do retrocesso, em sua versão ampla, possui conteúdos negativos e positivos. Conforme o autor:

O conteúdo negativo, que para a doutrina majoritária ainda prevalece sobre o conteúdo positivo [...] refere-se à imposição ao legislador de, ao elaborar os atos normativos, respeitar a não supressão ou a não redução do grau de densidade normativa que os direitos fundamentais sociais já tenham alcançado por meio da normatividade constitucional e infraconstitucional, salvo, como afirma Canotilho, se forem desenvolvidas prestações alternativas para de forma supletiva resguardarem direitos sociais já consolidados.

Já o conteúdo positivo, encontra-se no dever dos Poderes Públicos de implementação dos direitos sociais através de efetiva concretização dos direitos fundamentais sociais, para a constante redução das desigualdades fático-sociais. Aqui, diga-se, não se trata de mera manutenção do status quo, mas, conforme a doutrina mais avançada, de imposição da obrigação de avanço social. (FERNANDES, 2017, p. 719).

Não se pode entender, portanto, que o princípio da proibição do retrocesso possa ser aplicado de modo absoluto, sem que ocorra alterações ou mudanças na norma. Como destaca, Masson (2020, p. 379) *apud* Mendes (2015, p. 645), “não se

pode olvidar que vicissitudes de índole variada podem afetar a capacidade do Estado de garantir tais direitos na forma inicialmente estabelecida”.

Segundo os ensinamentos de Masson (2020), identifica-se que tal situação ocorre com mais frequência em momentos de crise, período em que geralmente são aprovadas medidas de austeridades pelo Estado, justificadas pela lógica da necessidade de controle dos gastos públicos e manutenção do equilíbrio financeiro, o que acarreta a revisão das opções político-legislativas de implementação de direitos, bem como, de redução da participação do Estado na implementação desses direitos. Ocorre que como afirma Lewandowski (2018):

O princípio da proibição do retrocesso, portanto, impede que, a pretexto de superar dificuldades econômicas, o Estado possa, sem uma contrapartida adequada, revogar ou anular o núcleo essencial dos direitos conquistados pelo povo. É que ele corresponde ao mínimo existencial, ou seja, ao conjunto de bens materiais e imateriais sem o qual não é possível viver com dignidade.

Foi justamente sob o argumento da crise econômica vivenciada no país que, no ano de 2019, foi publicada a EC nº 103. Como será possível averiguar no próximo capítulo, a referida EC, além de variadas outras retiradas de direitos, também suprimiu do povo brasileiro o direito à aposentadoria por tempo de contribuição, sem exigência de idade mínima, ressalvadas as regras de transição, o que, sem nenhuma dúvida, pode ser entendido como a normatização de um retrocesso social.

3 IMPACTOS DA EC 103/2019 (REFORMA DA PREVIDÊNCIA) NAS APOSENTADORIAS POR IDADE E POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DO RGPS

Neste capítulo serão apresentadas as principais alterações propagadas pela EC 103/2019 que impactarão diretamente nos critérios de concessão dos benefícios aposentadoria por idade e por tempo de contribuição. Para tanto, e na tentativa de esclarecer os impactos advindos com a publicação da referida Emenda Constitucional, serão apresentadas as regras de concessão das referidas aposentadorias anteriormente à EC em estudo, as regras de transição em vigor após a sua publicação e as novas regras vigentes.

3.1 Contribuição mensal mínima

Anteriormente à entrada em vigor da EC 103/2019 (Reforma da Previdência), a contribuição mínima mensal dos segurados empregados, inclusive os domésticos, e dos trabalhadores avulsos, ocorria considerando-se o valor mensal, diário ou horário do piso da categoria ou inexistindo este, do salário-mínimo, de acordo com o ajustado e o tempo de trabalho efetivo no decorrer do mês, conforme disposto no art. 214, §3º, do Decreto nº 3.048/1999.

Desse modo, se por algum motivo o segurado tivesse seu recolhimento mensal vinculado a valor inferior ao salário-mínimo, em decorrência de afastamentos como por motivo de saúde ou término do contrato laboral antes do encerramento do mês, aquele recolhimento, mesmo que atinente a apenas um dia de trabalho, seria contado como uma contribuição e acrescido ao tempo contributivo do segurado.

Ocorre que com a entrada em vigor da EC 103/2019, conforme dispõe o seu art. 29, o segurado que, no somatório de remunerações auferidas no período de um mês, receber remuneração inferior ao limite mínimo mensal do salário de contribuição, não terá reconhecida aquela competência como tempo de contribuição, exceto se complementar aquele recolhimento, de modo que alcance o limite mínimo exigido, podendo ainda utilizar o valor da contribuição que exceder o limite mínimo de contribuição de uma competência em outra ou agrupar contribuições inferiores ao limite mínimo de diferentes competências, para aproveitamento em contribuições mínimas mensais.

Garcia (2020, p. 175) assegura que tal medida procurou dar cumprimento ao que estabelece o art. 201 da CF/1988, sob o ponto de vista de que o Regime Geral de Previdência Social tem caráter contributivo e filiação obrigatória, devendo ser observado critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Ocorre que a previdência social, considerada como um dos ramos da seguridade social no Brasil, não possui como forma de financiamento apenas a contribuição dos segurados, haja vista a diversidade de sua base de financiamento, conforme garantia prevista no art. 194, VI e art. 195, I ao IV, ambos da Carta Magna de 1988.

Nesse aspecto relacionado à diversidade da base de financiamento da previdência social, encontra-se, inclusive, umas das críticas à Reforma da Previdência, introduzida no ordenamento jurídico brasileiro por meio da EC 103/2019, haja vista que o legislador optou por atacar o lado “mais fraco” do sistema, ou seja, o direito dos segurados, tendo em vista a redução do valor dos benefícios previdenciários e cortes de direitos, como a questão da exclusão da contribuição mínima no cálculo de tempo contributivo, ressalvada se complementada ou agrupada, como já mostrado anteriormente, tendo deixado de atacar a cobrança dos grandes devedores, responsáveis por volumosas sonegações das contribuições previdenciárias, as quais, no ano de 2016, chegaram ao montante de R\$ 414,9 bilhões, sendo que o déficit do RGPS foi de apenas 149,7 bilhões naquele mesmo exercício financeiro, conforme dados apresentados por Amado (2020, pp. 18 e 21), evidenciando-se que, sendo paga a dívida dos grandes sonegadores, sequer haveria déficit no RGPS.

É preciso lembrar, ainda no que se refere à contribuição mensal mínima, que a referida alteração vai ao encontro de outra reforma introduzida no ordenamento jurídico pátrio no ano de 2017, que foi a Reforma Trabalhista, a qual, dentre inúmeros outros ataques a direitos até então conquistados pela classe trabalhadora, criou a figura do trabalho intermitente (contrato do trabalhador para prestação de serviço de forma esporádica), permitindo-se e incentivando-se, com isso, o aporte de diversas contribuições para o RGPS abaixo do valor mínimo, vez que os direitos oriundos dessa modalidade de contrato são proporcionais ao período trabalhado, conforme estabelece o art. 452-A da CLT.

Art. 452-A. O contrato de trabalho intermitente deve ser celebrado por escrito e deve conter especificamente o valor da hora de trabalho, que não pode ser inferior ao valor horário do salário mínimo ou àquele devido aos demais empregados do estabelecimento que exerçam a mesma função em contrato intermitente ou não.

É nesse sentido que ao deixar de considerar as contribuições efetuadas tendo como referência valor inferior ao salário-mínimo, a Reforma da Previdência ocorrida em 2019 foi ao encontro da Reforma Trabalhista, propagada em 2017, configurando-se verdadeiro retrocesso social, à medida que passou-se a limitar as possibilidades de o segurado do RGPS alcançar tempo contributivo suficiente para conseguir a tão esperada aposentadoria, justamente, no momento em que mais precisa, na sua velhice.

Considerando-se que essas contribuições efetuadas sob valor abaixo do mínimo ocorrem nos períodos de maior vulnerabilidade do segurado, em regra, quando, no decorrer do mês em curso, os trabalhadores perdem o emprego ou ficam afastados por motivo de saúde por mais de 15 dias, constata-se a despreocupação por parte do Estado Brasileiro para com esses indivíduos, que a partir da publicação da EC 103/2019, como já amplamente debatido nesse trabalho, precisarão complementar ou agrupar essas contribuições caso pretendam que sejam computadas no cálculo de tempo contributivo, o que configura um verdadeiro retrocesso social, tendo em vista a ocorrência de redução de direito social outrora conquistado.

3.2 Aposentadoria por tempo de contribuição e por idade

Com a entrada em vigor da EC 103/2019, excetuando-se o direito adquirido e as regras de transição, ocorreu a extinção da aposentadoria sem idade mínima, ou seja, a aposentadoria cuja exigência limitava-se à observância de tempo contributivo mínimo de 35 anos para os homens e 30 anos para as mulheres.

A partir da nova regra, foi fixada idade mínima de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres para a obtenção da aposentadoria programada, benefício que, com a alteração do Decreto nº 3048/99, mediante redação dada pelo Decreto nº 10.410/2020, regulamentando as alterações trazidas pela EC 103/2019, passou a substituir as aposentadorias por tempo de contribuição e por idade.

Conforme Amado (2020) esta nova regra será aplicada aos novos segurados do RGPS, filiados após a publicação da Emenda Constitucional 103/2019. Nesse aspecto, é preciso observar que as regras de transição possuem aplicabilidade prática por período curto e também são pesadas para com os segurados que já se encontravam filiados ao RGPS na data da entrada em vigor da Reforma da Previdência de 2019, de modo que as exigências para o direito ao benefício de aposentadoria são endurecidas a cada ano pós a reforma, até que se possa aplicar todos os critérios que passaram a ser exigidos a partir da EC em estudo, conforme será visto em tópico específico.

Amado (2020, p. 237) reconhece que tal alteração foi uma medida necessária em razão de não haver “risco social a ser tutelado com o tempo de contribuição sem a inserção de uma idade mínima, devendo ser compensado o largo tempo de contribuição com a majoração da renda mensal, e não com a dispensa da idade mínima”.

Ocorre que como afirma Garcia (2020, p. 189) na regra anterior “o fator previdenciário reduzia o valor do benefício nos casos de aposentadorias por tempo de contribuição precoces, por ser ele calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar”. Como bem ressalta o autor, poderia ainda o segurado, nas regras anteriores, “optar pela não incidência do fator previdenciário, no cálculo de sua aposentadoria, quando o total resultante da soma de sua idade e de seu tempo de contribuição” alcançasse pontuação mínima, que no ano anterior à reforma era de 96 pontos ou mais, se homem, desde que alcançado o tempo mínimo de contribuição de 35 anos e, se mulher, 86 pontos ou mais, desde que atingido tempo contributivo mínimo de 30 anos. (GARCIA, 2020, p.189). Assim, não se poderia falar em aposentadoria precoce sem que com isso não houvesse um ônus para o segurado que, até poderia ser aposentado sem idade mínima, mas teria impacto negativo no valor do benefício devido a aplicação do fator previdenciário.

Garcia (2020) faz uma reflexão ainda mais pertinente a respeito dessa alteração constitucional no benefício aposentadoria por tempo de contribuição ao enfatizar que:

[...] ao se passar a exigir a idade mínima de 62 anos (se mulher) e 65 anos (se homem) para a aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social, considerando a expectativa de vida das pessoas, a aposentadoria pode se

tornar de difícil acesso. A injustiça, com isso, pode se tornar nítida, pois no sistema previdenciário já há a obrigatoriedade de contribuição (art. 201 da Constituição da República) fazendo com que os segurados tenham de contribuir durante vários anos, até alcançarem a idade mínima [...]. (GARCIA, 2020, p.191).

O autor prossegue com a crítica a respeito da vinculação de idade mínima para a aposentadoria e chama a atenção para um fato de extrema relevância, a saber:

Tendo em vista que vários trabalhadores não conseguem permanecer no mercado de trabalho depois de certa idade, ao se exigir a referida idade mínima para a aposentadoria, muitos irão enfrentar o problema de não obter recolocação profissional, e, sem direito ao benefício previdenciário, podem ficar sem fonte de subsistência. (GARCIA, 2020, p.191).

É preciso registrar que o novo benefício (aposentadoria programada) também alcançará trabalhadores e trabalhadoras que já recolheram 35 e 30 anos de contribuição, respectivamente, portanto, muitos, já esgotados fisicamente para continuar o labor por mais tempo, tão somente, por não terem atingido a nova exigência de idade mínima para a esperada aposentadoria.

Esse é um dos pontos que Garcia (2020) entende ser a reforma da previdência prejudicial aos segurados, vez que dificulta o direito ao benefício ou o seu gozo por tempo satisfatório.

Quanto ao benefício aposentadoria por idade, como já mencionado, a partir da regulamentação das alterações propagadas pela reforma da previdência de 2019, passou a ser denominado de aposentadoria programada. Para o direito a esse benefício, aos segurados filiados ao RGPS na data da entrada em vigor da EC 103/2019, foi mantida a idade mínima de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres, com 15 anos de tempo contributivo para ambos os sexos, sendo que a partir de 1º de janeiro de 2020, à idade de 60 anos da mulher passou a ser acrescido seis meses por ano, até que seja atingido 62 anos de idade, conforme previsão do art. 18, II, 1º, da EC 103/2019.

Para os segurados filiados ao RGPS após a entrada em vigor da EC 103/2019, somente terão direito à aposentadoria programada aos 62 anos de idade, se mulher, 65 anos de idade, se homem, 15 anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20 anos de tempo de contribuição, se homem, de acordo com previsão do art. 19 da EC 103/2019.

Deste modo, em que pese a manutenção da idade mínima de 65 anos para o homem, o legislador aumentou o tempo mínimo exigido para o direito à aposentadoria, dificultando o acesso a esse benefício, o que configura verdadeiro retrocesso social. Garcia (2020) contribui com esse entendimento ao registrar que:

[...] no Brasil é comum as pessoas terem de começar a trabalhar ainda jovens. Por exemplo, o homem que começar a laborar (e contribuir) com 16 anos terá que trabalhar quase 50 anos para conseguir se aposentar. Entretanto, tendo iniciado a atividade profissional tão cedo, poucos terão forças físicas e psíquicas para assim permanecer por tanto tempo. Além disso, pode não haver emprego suficiente para todas as pessoas com idades mais elevadas, pois o mercado de trabalho nem sempre as absorve a partir de certa faixa etária. (GARCIA, 2020, p.192).

É preciso ir além dessa assertiva para registrar que situação mais complexa ocorrerá com os trabalhadores que encontrarão dificuldades para alcançar o tempo mínimo de contribuição de 20 anos exigido pelas novas regras previdenciárias, haja vista que pelas regras anteriores, vários segurados do sexo masculino já tinham limitações para conseguirem 15 anos de tempo contributivo, pois como é sabido, os segurados do RGPS, em sua maioria, não possuem estabilidade no emprego.

Com isso, tem-se a possibilidade de que muitas pessoas com certa idade, sem trabalho e acesso à aposentadoria, fiquem sem meios de subsistência. Essas pessoas, ao que tudo indica, passarão a depender de parentes, amigos, entidades beneficentes e da Assistência Social para sobreviver. Entretanto, na realidade, não devemos retroceder à fase da história em que as contingências (ou seja, os riscos sociais) eram cobertas apenas pelas assistências privadas ou públicas. (GARCIA, 2020, p.193).

Com essa medida, não se pode deixar de reafirmar o retrocesso social introduzido no sistema previdenciário nacional, visto como um verdadeiro afrontamento ao “principal fundamento do Estado Democrático de Direito, que é dignidade da pessoa humana”, (GARCIA, 2020, p. 193), pois como destaca o autor em referência, “muitos não irão conseguir se aposentar, nem se manter empregado por muito tempo”, podendo “se deparar com a condição de exclusão social, considerando a ausência de trabalho e a dificuldade de alcançar os requisitos para a aposentadoria”. GARCIA, 2020, p. 193).

Por todo o exposto, tem-se que, excetuando-se o direito adquirido e as regras de transição, a partir da entrada em vigor da EC 103/2019, os benefícios aposentadoria por tempo de contribuição e aposentadoria por idade foram

substituídos pelo benefício aposentadoria programada, nova nomenclatura de benefício criada mediante alteração do Decreto 3048/99, a partir da regulamentação das alterações trazidas pela Reforma da Previdência ocorrida em 2019.

Na prática, pode-se dizer que foi excluído o benefício aposentadoria por tempo de contribuição e mantido apenas o benefício aposentadoria por idade, com a nova denominação de aposentadoria programada, tendo em vista que a partir do momento em que forem superadas as regras de transição, não será mais possível a ocorrência de aposentadoria no RGPS sem o cumprimento de idade mínima pelo segurado, idade esta que é a mesma que já era exigida antes da reforma para o benefício aposentadoria por idade dos homens (65 anos), e agora, com acréscimo de dois anos para o benefício aposentadoria das mulheres (62 anos), com observância de tempo contributivo mínimo de 15 anos de contribuição para filiados até a data de entrada em vigor da EC 103/2019, para ambos os sexos, e observância de 15 anos para as mulheres e 20 anos para os homens, no caso de filiação ao RGPS após a reforma em estudo, conforme já destacado no decorrer deste trabalho.

3.2.1 Conversão de tempo especial em comum

Até a entrada em vigor da EC 103/2019, os segurados expostos a agentes nocivos que ensejassem o enquadramento do período trabalhado como especial e não possuíssem tempo especial suficiente para o direito à Aposentadoria Especial, poderiam obter a conversão do tempo especial em tempo comum, conforme a gravidade do fator de risco, tendo com isso, acréscimos no tempo comum para o direito à aposentadoria por tempo de contribuição ou aposentadoria por idade.

A partir da EC 103/2019, em vigor desde 13/11/2019, os segurados do RGPS que comprovarem tempo laboral após aquela data, com exercício em atividades sujeitas a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, não terão mais o direito de conversão em tempo comum, ou seja, caso não alcancem tempo especial suficiente para o direito à aposentadoria especial, 15, 20 e 25 anos, respectivamente, a depender da gravidade do agente nocivo, terão esse tempo computado como tempo comum no ato do requerimento da aposentadoria programada, nos termos do art. 25, § 2º, da EC 103/2019.

Essa alteração legislativa prejudica demasiadamente aqueles segurados que estiveram expostos a substâncias nocivas à saúde, mas que não conseguiram

alcançar 15, 20 ou 25 anos de trabalho nessa condição, a depender da gravidade da exposição, de modo que terão que computar o tempo especial como comum sem o direito a até então garantida conversão em tempo comum e com isso, ter garantido um acréscimo de tempo contributivo para se aposentar.

É preciso registrar que se trata em alteração legal que atinge trabalhadores que, em razão da exposição a substâncias físicas, químicas ou biológicas, prejudiciais às suas saúdes, acabam por ter reduzidas também as suas expectativas de vida, o que justificava a conversão de tempo especial em comum para esses trabalhadores.

Portanto, a referida alteração é mais uma comprovação da nocividade dessa reforma previdenciária ocorrida no ano de 2019 no Brasil, o que configura grandioso retrocesso social nesse direito social assegurado constitucionalmente.

3.2.2 Aposentadoria do professor

Anteriormente à entrada em vigor da EC 103/2019, o professor poderia ser aposentado por tempo de contribuição no RGPS ao cumprir 35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos de contribuição, se mulher, com redução de 5 anos para o professor de ambos os sexos que comprovasse “tempo exclusivo de efetivo exercício das funções do magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio”, sem a exigência de idade mínima. (GARCIA, 2020, p. 202).

Após a entrada em vigor da EC 103/2019, o tempo contributivo mínimo necessário para o direito ao benefício passou a ser de 25 anos para ambos os sexos, todavia, ressalvado o direito adquirido e as regras de transição, com idade mínima reduzida em 5 anos em comparação com a aposentadoria programada comum, portanto, 60 anos para homens e 57 anos para mulheres.

Para o professor do magistério (ensino infantil, fundamental e médio) as mudanças no sistema protetivo previdenciário não deixaram de ser severas. Em que pese a redução de 5 anos no tempo contributivo para o professor do sexo masculino, a fixação de idade mínima como fator compulsório para o direito à aposentadoria, obriga a continuidade em sala de aula, de muitos profissionais da educação que já se encontram esgotados físico e mentalmente, frente à falta de estrutura básica no espaço escolar, sobrecarga de trabalho e desvalorização profissional.

3.3 Cálculo do valor dos benefícios do RGPS

Para o cálculo do valor inicial dos benefícios do RGPS, excetuando-se o salário-família, a pensão por morte, o salário maternidade e os demais benefícios de legislação especial, é utilizado o Salário de Benefício, que atualmente corresponde à média de todas as contribuições efetuadas pelo segurado a partir de julho de 1994. Como assegura Garcia (2020, p. 241):

Até a entrada em vigor da Emenda Constitucional 103/2019, o salário de benefício consistia: I – para os benefícios de aposentadoria por idade e aposentadoria por tempo de contribuição, na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondente a 80% de todo o período contributivo, multiplicado pelo fator previdenciário; [...]. Entretanto, era garantido ao segurado com direito a aposentadoria por idade a opção pela não aplicação do fator previdenciário.

Pela regra anterior à reforma constitucional de 2019, para as aposentadorias por idade, sobre o Salário de Benefício, correspondente a 80% da média dos maiores salários de contribuição do segurado, efetuados a partir de julho de 1994, era calculada a Renda Mensal Inicial – RMI, a qual era o valor inicial do benefício e correspondia a 70% do salário de benefício, acrescida de 1% por cada ano de contribuição. Desse modo, um segurado com 15 anos de tempo contributivo, teria um benefício com valor correspondente a 85% do salário de benefício.

Ainda anteriormente à EC 103/2019, para a aposentadoria por tempo de contribuição, segundo o autor, o art. 29-C da Lei nº 8.213/91, inserido pela Lei nº 13.183/2015, garantia que:

[...] o segurado que preenchesse o requisito para a aposentadoria por tempo de contribuição podia optar pela não incidência do fator previdenciário, no cálculo da sua aposentadoria, quando o total resultante da soma de sua idade e de seu tempo de contribuição, incluídas as frações, na data de requerimento da aposentadoria, fosse: I – igual ou superior a 95 pontos, se homem, observado o tempo mínimo de contribuição de 35 anos; ou II – igual ou superior a 85 pontos, se mulher, observado o tempo mínimo de contribuição de 30 anos.

O art. 29-C da Lei nº 8.213/91 ainda previa que a soma de idade e tempo de contribuição sofreria majoração de 1 ponto de dois em dois anos a partir de 31/12/2018 até atingir 100 pontos para os homens e 90 pontos para as mulheres em 31/12/2026.

A referida regra, portanto, correspondeu a uma preocupação do legislador, no ano de 2015, com as aposentadorias precoces, o que levou ao incentivo do sistema previdenciário para que o segurado alcançasse a soma de pontos exigidas pela legislação para não ter a incidência do fator previdenciário no cálculo do valor da aposentadoria.

Ocorre que mesmo já havendo legislação em vigor enfraquecendo o requerimento das aposentadorias precoces pelos segurados, como citado anteriormente, a EC 103/2019 deu um duro golpe nos direitos dos segurados a serem aposentados no RGPS a partir de então, tendo acabado com a aplicação do fator previdenciário, ressalvado o direito adquirido e a regra de transição do art. 17 da referida EC, mas diminuído drasticamente o valor dos benefícios.

A fórmula do art. 29-C da Lei 8.213/1991, com o fim de se poder optar pela não incidência do fato previdenciário, não é mais prevista com a Emenda Constitucional 103/2019, podendo ter aplicação, entretanto, em caso de direito adquirido (art. 3º, § 2º, da Emenda Constitucional 103/2019). Há previsão de regras de transição que utilizam o sistema de pontos (arts. 4º, 15 e 21 da Emenda Constitucional 103/2019), **mas não como fórmula para cálculo do valor do benefício propriamente**. (GARCIA, p. 242, grifos nossos).

Portanto, a partir da entrada em vigor da EC 103/2019, excetuando-se o direito adquirido, as aposentadorias, inclusive as contempladas pela maior parte das regras de transição, passaram a ter seus cálculos observando-se a média de 100% de todo o período contributivo do segurado, a partir de julho de 1994, passando a Renda Mensal Inicial a corresponder a 60% do valor dessa média, acrescido de 2% para cada ano de contribuição existente após o 15º ano de tempo contributivo para as mulheres e 2% para cada ano de contribuição existente após o 20º ano de tempo contributivo para os homens, em conformidade com o art. 26, §§ 2 e 5º, da EC 103/2019.

Por essa nova regra, utilizando o mesmo exemplo de um segurado com 15 anos de tempo de contribuição, ao invés da obtenção de um benefício com valor de 85% da média dos seus 80% maiores salários de contribuição ocorridos após julho de 1994, como era anteriormente à reforma, terá um benefício com valor de apenas 60% da média de todo o seu tempo contributivo ocorrido após julho de 1994, o que reduz severamente o valor dos benefícios previdenciários concedidos após a entrada em vigor da EC 103/2019 e configura o mais severo retrocesso social introduzido no direito previdenciário pátrio.

3.4 Regras de transição

A EC 103/2019, publicada em 13 de novembro de 2019 e em vigor desde aquela data, trouxe várias regras de transição sobre o direito à aposentadoria, direcionadas aos segurados filiados até então ao RGPS, mas que ainda não tinham direito adquirido, conforme assegura Garcia (2020).

As regras de transição, de acordo com o autor, visam diminuir “o rigor das novas exigências decorrentes da reforma da previdência aos que já contribuem há algum tempo e estão mais próximas do direito de se aposentar” (GARCIA, p. 285), podendo haver situações em que o segurado tenha à sua disposição mais de uma regra de transição, onde será aplicada a que lhe for mais favorável.

3.4.1 Artigo 15 – regras de transição de aposentadoria para os segurados que ingressaram ao RGPS até a data da entrada em vigor da EC 103/2019 (sistema de pontos)

Conforme preceitua o art. 15 da EC 103/2019, ao segurado filiado ao RGPS até a data de entrada em vigor dessa reforma constitucional, é assegurado o direito à aposentadoria, quando forem preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

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

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

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

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

§ 3º Para o professor que comprovar exclusivamente 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se mulher, e 30 (trinta) anos de contribuição, se homem, em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, o somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, será equivalente a 81 (oitenta e um) pontos, se mulher, e 91 (noventa e um) pontos, se homem, aos quais serão acrescidos, a partir de 1º de janeiro de 2020, 1 (um) ponto a cada ano para o homem e para a mulher, até atingir o limite de 92 (noventa e dois) pontos, se mulher, e 100 (cem) pontos, se homem.

Como reforça Amado (2020, p. 269), a referida “regra de transição somente beneficia aos segurados do RGPS filiados até o dia da publicação da Emenda 103/2019, considerando a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima”, sendo que a partir do primeiro dia do ano de 2020, haverá progressão da pontuação até que se passe a ser exigidos 105 pontos para os homens e 100 pontos para as mulheres, resultado da soma do tempo mínimo de contribuição de 35 e 30 anos, respectivamente, com a idade dos segurados, conforme tabela abaixo:

| ANO | HOMENS | MULHERES |
|-----------------------|------------------|------------------|
| Até 31/12/2019 | 96 pontos | 86 pontos |
| 01/01/2020 | 97 | 87 |
| 01/01/2021 | 98 | 88 |
| 01/01/2022 | 99 | 89 |
| 01/01/2023 | 100 | 90 |
| 01/01/2024 | 101 | 91 |
| 01/01/2025 | 102 | 92 |
| 01/01/2026 | 103 | 93 |
| 01/01/2027 | 104 | 94 |
| 01/01/2028 | 105 | 95 |
| 01/01/2029 | 105 | 96 |
| 01/01/2030 | 105 | 97 |
| 01/01/2031 | 105 | 98 |
| 01/01/2032 | 105 | 99 |
| 01/01/2033 | 105 | 100 |

Como é possível notar, houve um acréscimo da sistemática dos pontos em comparação com a regra anterior do art. 29-C da Lei 8.213, cujo ápice da pontuação era de 100 pontos para os homens e 96 pontos para as mulheres.

Levando-se em consideração o ápice da pontuação, tem-se que um segurado do sexo masculino, com 64 anos de idade já em 2028, precisará de pelo menos 41 anos de tempo de contribuição para ter direito a ser aposentado por essa regra e caso não tenha perfil para se aposentar por outra regra de transição, terá que aguardar completar 65 anos de idade para ter direito a aposentar com a idade mínima, no benefício aposentadoria programada.

Voltando à discussão levantada no item 3.2 deste capítulo, não parece ser razoável acreditar que uma pessoa com 64 anos, que já tenha trabalhado por período próximo a 41 anos, ainda esteja com força de trabalho suficiente para ser mantido no corpo de empregados de uma empresa, ainda mais quando se observa o alto índice de desemprego vigente no Brasil, onde até a massa de jovens tem encontrado obstáculo para se manter empregada.

Não restam dúvidas de que a referida regra de transição evidencia verdadeiro desrespeito aos segurados que já se encontravam no sistema de previdência, em dias com suas contribuições e com expectativa de direito muito distante daquilo que foi fixado no ordenamento jurídico nacional através da EC 103/2019, configurando um grande retrocesso no direito à aposentadoria.

Para o professor, essa regra de transição contida no art. 15 da EC 103/2019 prevê que aquele(a) que completar 30 ano de contribuição, se homem, e 25 anos de contribuição, se mulher, em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou no ensino médio, terá somatório de idade e tempo contributivo começando com 91 pontos se homem e 81 pontos se mulher, até que seja atingido o limite de 100 pontos, se homem, e 92 pontos, se mulher, previsão do art. 15, § 3º, da EC 103/2019.

Há, portanto, uma progressão na sistemática de pontos para a aposentadoria do professor nessa regra, sendo que o ápice da pontuação para as mulheres ocorrerá em 01/01/2030 e para os homens será em 01/01/2028, de acordo com tabela abaixo:

| ANO | HOMENS | MULHERES |
|-----------------------|------------------|------------------|
| Até 31/12/2019 | 91 pontos | 81 pontos |
| 01/01/2020 | 92 | 82 |
| 01/01/2021 | 93 | 83 |
| 01/01/2022 | 94 | 84 |
| 01/01/2023 | 95 | 85 |
| 01/01/2024 | 96 | 86 |
| 01/01/2025 | 97 | 87 |
| 01/01/2026 | 98 | 88 |
| 01/01/2027 | 99 | 89 |
| 01/01/2028 | 100 | 90 |

| | | |
|------------|-----|----|
| 01/01/2029 | 100 | 91 |
| 01/01/2030 | 100 | 92 |

A referida regra de transição para os professores não deixa de, também, ser muito severa, considerando-se que anteriormente à reforma o professor do sexo masculino teria direito à aposentadoria ao completar 30 anos de tempo contributivo, e a mulher aos 25 anos de tempo contributivo, tempo este exclusivo no efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou no ensino médio.

Ao se observar o ano de 2028, após pouco mais de 8 anos da entrada em vigor da EC 103/2019, portanto, considerando-se essa regra de transição, um professor do sexo masculino, com 59 anos de idade precisará de 41 anos de tempo de contribuição no efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou no ensino médio, para ter direito à aposentadoria, o que revela quão pesado serão os efeitos da EC 103/2019 no decorrer de sua aplicação progressiva e, principalmente, após o ápice de sua aplicabilidade, o que denota severo retrocesso no direito social em apreço.

3.4.2 Artigo 16 – regras de transição de aposentadoria para os segurados que ingressaram ao RGPS até a data da entrada em vigor da EC 103/2019 (idade mínima progressiva)

De acordo com o art. 16 da EC 103/2019, ao segurado filiado ao RGPS até a data de entrada em vigor da EC 103/2019, foi assegurado o direito à aposentadoria se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

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

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

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

§ 2º Para o professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, o tempo de contribuição e a idade de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão reduzidos em 5 (cinco) anos, sendo,

a partir de 1º de janeiro de 2020, acrescidos 6 (seis) meses, a cada ano, às idades previstas no inciso II do caput, até atingirem 57 (cinquenta e sete) anos, se mulher, e 60 (sessenta) anos, se homem.

Ante o exposto, o ápice da idade para homens ocorrerá em 01/01/2027, quando completarão 65 anos, e para mulheres em 01/01/2031, quando atingirão 62 anos, conforme tabela abaixo:

| ANO | HOMENS | MULHERES |
|-----------------------|-------------------------|-------------------------|
| Até 31/12/2019 | 61 anos de idade | 56 anos de idade |
| 01/01/2020 | 61,5 | 56,5 |
| 01/01/2021 | 62 | 57 |
| 01/01/2022 | 62,5 | 57,5 |
| 01/01/2023 | 63 | 58 |
| 01/01/2024 | 63,5 | 58,5 |
| 01/01/2025 | 64 | 59 |
| 01/01/2026 | 64,5 | 59,5 |
| 01/01/2027 | 65 | 60 |
| 01/01/2028 | * | 60,5 |
| 01/01/2029 | * | 61 |
| 01/01/2030 | * | 61,5 |
| 01/01/2031 | * | 62 |

Observe que somente conseguirá ser aposentado nessa regra aquele segurado que na data da entrada em vigor da EC 103/2019 já possuía 56 ou 61 anos de idade, mulher e homem, respectivamente, evidenciando-se que nessa regra o legislador primou por privilegiar apenas o quesito etário dos segurados, mantendo-se o tempo contributivo exigido pela regra anterior.

Ocorre que se trata de uma regra cuja aplicabilidade prática se estenderá apenas até o ano de 2027 para os homens e 2031 para as mulheres, haja vista que a partir de então, já estarão encaixados na regra geral da reforma que exige idade mínima de 65 e 62 anos, respectivamente, para homens e mulheres, deixando-se de fora de uma regra de transição menos severa, a grande massa de contribuintes do sistema previdenciário nacional, que não possuía a idade mínima fixada pelo legislador para a data da entrada em vigor da EC 103/2019.

O disposto no § 2º do art. 16 da EC 103/2019 trata da outra regra de transição para os professores que possuem tempo exclusivo de efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou no ensino médio, reduzindo-se em cinco anos a idade e o tempo de contribuição para ambos os sexos, ou seja, reduzindo-se para 56 anos de idade, se homem, e 51 anos, se mulher, na data da entrada em vigor da Reforma Constitucional, observado o tempo mínimo de contribuição de 30 anos, se homem, e 25 anos, se mulher.

Além disso, para esses segurados, também foi ainda estipulado um acréscimo de seis meses, a cada ano, às idades mínimas fixadas, 56 anos e 51 anos, homem e mulher, respectivamente, até que seja atingido o ápice da idade de 60 anos para os homens e 57 anos para as mulheres, conforme tabela a seguir:

| ANO | HOMENS | MULHERES |
|-----------------------|-------------------------|-------------------------|
| Até 31/12/2019 | 56 anos de idade | 51 anos de idade |
| 01/01/2020 | 56,5 | 51,5 |
| 01/01/2021 | 57 | 52 |
| 01/01/2022 | 57,5 | 52,5 |
| 01/01/2023 | 58 | 53 |
| 01/01/2024 | 58,5 | 53,5 |
| 01/01/2025 | 59 | 54 |
| 01/01/2026 | 59,5 | 54,5 |
| 01/01/2027 | 60 | 55 |
| 01/01/2028 | * | 55,5 |
| 01/01/2029 | * | 56 |
| 01/01/2030 | * | 56,5 |
| 01/01/2031 | * | 57 |

Pelo exposto, os homens, a partir do ano de 2027 e as mulheres, a partir do ano de 2031, na prática, saem dessa regra de transição estipulada pelo art. 16 da Emenda Constitucional, já que passarão a ter a idade exigida pela nova regra geral trazida pela reforma, conforme mostrado no item 3.2.2 deste capítulo, excetuando-se a possibilidade de encaixe na regra de transição anterior, do art. 15 da EC 103/2019, o que evidencia o curtíssimo período de aplicabilidade prática dessa regra de transição.

3.4.3 Artigo 17 – regras de transição de aposentadoria para os segurados que ingressaram ao RGPS até a data da entrada em vigor da EC 103/2019 (pedágio de 50%)

O art. 17 da EC 103/2019 dispõe sobre a regra de transição para os segurados filiados ao RGPS que na data da entrada em vigor da referida Emenda Constitucional contasse com mais de 28 anos de contribuição, se mulher, e 33 anos de contribuição, se homem, sendo assegurado o direito à aposentadoria, se atendidos ainda, cumulativamente, os seguintes requisitos:

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

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

A regra de transição do art. 17 da EC 103/2019, portanto, dispensa o quesito etário à medida que não exige uma idade para o direito ao benefício, todavia, contempla apenas segurados que possuíam, na data da entrada em vigor da reforma constitucional, 33 anos de tempo contributivo, se homem, e 28 anos de tempo contributivo, se mulher. Amado (2020) esclarece melhor a aplicabilidade prática dessa regra com a apresentação de um exemplo prático:

Vamos supor que no dia da publicação da Emenda 103/2019 um segurado do sexo masculino possuía exatos 34 anos de tempo de contribuição. Neste caso, ele terá que cumprir mais um 1 ano de tempo de contribuição para chegar aos 35 anos, bem como um pedágio de 50% sobre 1 ano, o que perfaz 6 meses, devendo integralizar no total 35,5 anos de tempo de contribuição. (AMADO, 2020, p. 283).

O segurado terá prejuízo nessa regra, especialmente, os segurados mais jovens, em razão de ter sido fixada a obrigatoriedade de o cálculo do valor do benefício ter que observar a aplicação do fator previdenciário, o que destoa das regras de transição já apresentadas, as quais, observarão a regra de cálculo apresentada no item 3.3 desse capítulo.

3.4.4 Artigo 18 – regras de transição de aposentadoria para os segurados que ingressaram ao RGPS até a data da entrada em vigor da EC 103/2019 (antiga aposentadoria por idade)

Como já amplamente explanado no item 3.2 deste capítulo, para o benefício aposentadoria por idade, foi mantida a idade mínima de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres, com 15 anos de tempo contributivo para ambos os sexos, sendo que a partir de 1º de janeiro de 2020, à idade de 60 anos da mulher passou a ser acrescido seis meses por ano, até que seja atingido 62 anos de idade, conforme previsão do art. 18, II, 1º, da EC 103/2019.

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

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

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

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

Desse modo, a regra de transição para esse benefício aplica-se apenas às mulheres e ficou de acordo com a tabela abaixo:

| MULHERES | IDADE |
|-----------------------|----------------|
| Até 31/12/2019 | 60 anos |
| 01/01/2020 | 60,5 |
| 01/01/2021 | 61 |
| 01/01/2022 | 61,5 |
| 01/01/2023 | 62 |

3.4.5 Artigo 20 – regras de transição de aposentadoria para os segurados que ingressaram ao RGPS até a data da entrada em vigor da EC 103/2019 (pedágio de 100%)

O art. 20 da EC 103/2019, além de outras disposições, para o RGPS, apresenta regra de transição aos segurados filiados a este regime até a entrada em vigor da reforma constitucional que, cumulativamente, preencher os seguintes requisitos:

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

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

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

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

Nessa regra de transição, o legislador primou pelos requisitos etário e contributivo, à medida que fixou uma idade mínima para a aposentadoria, inferior à idade fixada como regra a partir da reforma, todavia, obrigou o segurado a cumprir pedágio equivalente a 100% do que faltava para o alcance de 35 e 30 anos de contribuição, homem e mulher, respectivamente.

Já o professor com tempo exclusivo de efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou no ensino médio, nessa regra, deve observar a idade mínima de 55 anos, se homem, e 52 anos, se mulher, 30 anos de contribuição, se homem, e 25 anos de contribuição, se mulher, além de um pedágio (tempo de contribuição adicional) equivalente ao tempo que faltava para alcançar 30 anos de contribuição, se homem, ou 25 anos, se mulher, na data da entrada em vigor da EC 103/2019, ou seja, também há necessidade de cumprimento de um pedágio de 100% do tempo de contribuição que faltava na data de entrada em vigor da EC 103/2019.

CONCLUSÃO

A introdução no ordenamento jurídico brasileiro de novos direitos aos segurados da previdência social, permitiu o diálogo e a construção do direito social a um seguro social mais sólido, que por conseguinte, garantiu o bem-estar e a dignidade aos segurados do RGPS, como foi possível identificar na evolução histórica do seguro social no Brasil, apresentado no capítulo 1.

Ocorre que conforme amplamente debatido neste trabalho, desde a década de 90, há um movimento em curso no país pela convalidação de verdadeiros retrocessos sociais no que diz respeito à garantia dos benefícios previdenciários à sociedade brasileira, movimento este que se concretizou de forma muito severa com a entrada em vigor da EC 103/2019.

É forçoso reconhecer que o momento atual tem sido caracterizado pela predominância de um discurso político cujos direcionamentos estão voltados para a ideia de um Estado Mínimo no que diz respeito à garantia dos direitos sociais, entre eles o direito ao seguro social.

Ocorre que esse mesmo Estado que tem defendido a redução do seu tamanho quanto às garantias sociais, especialmente aos mais pobres, tem sido um Estado máximo para uma elite privilegiada que sonega impostos, que não cumpre com suas obrigações.

A própria aprovação da EC 103/2019 é exemplo disso, à medida que o Estado primou por introduzir no ordenamento nacional as mais severas regras para o alcance do direito aos benefícios previdenciários, todavia, sequer demonstrou qualquer empenho para garantir o pagamento das dezenas de bilhões de reais que os grandes sonegadores devem para a previdência social brasileira, dívida esta que, se liquidada, sequer poderia se falar em déficit do RGPS no ano de aprovação da Emenda Constitucional em estudo.

O discurso político anteriormente à aprovação da reforma da previdência no Brasil no ano de 2019 era de que seria preciso acabar com os privilégios e inibir a aposentadoria precoce. Todavia, o que foi visto foi justamente a aprovação das mais amargas regras para concessão de benefícios previdenciários no RGPS, com ataques a critérios de concessão que passaram a prejudicar diretamente aqueles que mais precisam de uma aposentadoria, os mais pobres.

O legislador não ficou satisfeito apenas com a vedação da aposentadoria precoce, a qual, inclusive, já tinha regra aprovada em 2015 (art. 29-C da Lei nº 8.213/91) que desestimulava o seu requerimento, mas foi além disso ao alterar gravemente a forma de cálculo dos benefícios, conforme demonstrado no item 3.3 do último capítulo deste trabalho, bem como, sequer demonstrou preocupação em criar regras de transição justas, que contemplassem todos os segurados filiados no RGPS até a data da entrada em vigor da EC 103/2019, em conformidade com os debates amplamente efetuados no item 3.4 do capítulo 3 deste trabalho.

É notório que, terminadas as regras de transição, a sociedade brasileira sentirá com maior afinco os impactos da Reforma da Previdência aprovada através da EC 103/2019, sendo possível que no futuro se tenha no país o retorno das pessoas a uma situação de risco, de vulnerabilidade social, ao *status quo* do início da introdução do seguro social no Brasil, onde era preciso o apoio privado e assistencial do Estado para que muitas pessoas não fossem deixadas em situação de rua, sem qualquer direito a uma vida digna.

Frente a este dilema, não restam dúvidas de que para corrigir tamanha afronta ao direito a um seguro social capaz de contribuir com a redução das desigualdades sociais nas mais diversas cidades do Brasil, o caminho a ser percorrido no futuro deve ser no sentido de revogar partes significativas das novas regras trazidas pela Reforma da Previdência, a fim de amenizar os danos sofridos pelos segurados.

Neste sentido, no que se refere, estritamente, aos benefícios aposentadoria por idade e por tempo de contribuição do RGPS, objeto do estudo em apreço, tem-se que, medidas como a que impede a conversão de tempo especial em comum, item 3.2.1 do capítulo 3 deste trabalho; como a que suprime do rol de benefícios do RGPS a aposentadoria sem idade mínima, item 3.2 do último capítulo; e a que reduz grosseiramente o valor dos benefícios mediante aplicação de nova forma de cálculo, item 3.3 do capítulo 3, ou devem ser revistas, de modo a impedir a manutenção da convalidação de verdadeiros danos aos segurados, ou permanecerão no ordenamento jurídico e contribuirão para o aumento das desigualdades sociais e da fome no país.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Reforma da previdência comentada**. Salvador: JusPodivm: 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 30 de jun. 2021.

_____. **Decreto nº 3048, de 06 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em 30 de jun. 2021.

_____. **Decreto nº 10.410, de 30 de junho de 2020**. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10410.htm#art6>. Acesso em 30 de jun. 2021.

_____. **Decreto-Lei nº 5.452, de 01 de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em 30 de jun. 2021.

_____. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: Acesso em 01 de abr. 2021.

_____. **Lei nº 8.213, de 14 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em 30 de jun. 2021.

BRESSER PEREIRA, Luís C. A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e mecanismos de controle. **Rev. Lua Nova**, nº 45, p. 45 – 95, 1998.

CARINHATO, Pedro Henrique. **Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil**. Disponível em: <<file:///C:/Users/Administrador.DESKTOP-AA4MIJK/Downloads/1060.pdf>>. Acesso em: 30 de jun. 2021.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 21ª ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

CORREIA, Marcos Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. Curso de Direito da Seguridade Social. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010 *apud* GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Reforma Previdenciária**. Salvador: JusPodivm, 2020.

COELHO, Vera Schattan Pereira (org.). *A Reforma da Previdência Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 229 *apud* CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 21ª ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2017.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Reforma Previdenciária**. Salvador: JusPodivm, 2020.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 20ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2015. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/ben11111/curso-de-direito-previdenciario-fbio-zambitte-ibrahim-2015>. Acesso em 01 de abr. 2021.

LEWANDOWSKI, Ricardo. **Proibição do retrocesso**: os direitos fundamentais são produto de uma evolução multissecular. 2018. Disponível em: <<https://www.sincovaga.com.br/proibicao-do-retrocesso/>>. Acesso em 08 jul. 2021.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. **Curso de direito do trabalho: teoria geral do direito do trabalho**. São Paulo: LTr: 2011. V. 1 parte 1.

MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 7ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENEZES, Adriana. **Direito previdenciário**. 8ª ed. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020.

NOLASCO, LINCOLN. **Evolução histórica da Previdência Social no Brasil e no mundo**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/27980/evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil-e-no-mundo>>. Acesso em 24 de mar. 2021.

OLIVEIRA, Juliana de. **Evolução histórica da previdência social**: o sistema previdenciário brasileiro é estável? Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/327268263_EVOLUCAO_HISTORICA_DA_PREVIDENCIA_SOCIAL_o_sistema_previdenciario_brasileiro_e_estavel>. Acesso em 22 de mar. 2021.

SARAIVA, Luiz Fernando; ALMICO, Rita de Cássia da Silva. **Montepios e Auxílio Mútuo no Brasil Império**. Disponível em: http://www.abphe.org.br/arquivos/luiz-fernando-saraiva_rita-de-cassia-da-silva-almico_2.pdf. Acesso em 24 de mar. 2021.

PEREIRA, Ronaldo. **Associações de classe, profissionais e beneficentes do Rio de Janeiro**. São Paulo: **Caderno de debates**, 2002.

VIANNA, J. E. G. **Curso de direito previdenciário**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.