

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

JOSÉ JUQUEMARQUES DE VERAS BIDÔ

**REGRAS DE TRANSIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 13 DE
NOVEMBRO DE 2019**

CAMPINA GRANDE

2022

JOSÉ JUQUEMARQUES DE VERAS BIDÔ

**REGRAS DE TRANSIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 13 DE
NOVEMBRO DE 2019**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual da Paraíba como requisito parcial à conclusão do curso de Bacharelado em Direito.

Orientador: Prof. Me. Esley Porto.

CAMPINA GRANDE - PB

2022

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

B585r Bido, Jose Juquemarques de Veras.
Regras de transição da Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019. [manuscrito] / Jose Juquemarques de Veras Bido. - 2022.
46 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2022.

"Orientação : Prof. Me. Esley Porto, Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Seguridade social. 2. Previdência Social. 3. Regras de transição. I. Título

21. ed. CDD 344.02

JOSÉ JUQUEMARQUES DE VERAS BIDÔ

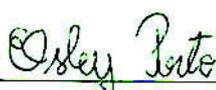
REGRAS DE TRANSIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 13 DE
NOVEMBRO DE 2019

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
no curso de Bacharelado em Direito da
Universidade Estadual da Paraíba como
requisito parcial à conclusão do curso de
Bacharelado em Direito.

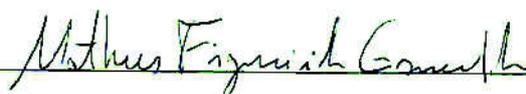
Orientador: Prof. Esley Porto.

Aprovada em: 23 / 11 / 2022

BANCA EXAMINADORA



Prof. Esley Porto (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Matheus Figueiredo Esmeraldo
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Rhuan Rommell Bezerra de Alcântara
Universidade Estadual da Paraíba

Dedico à minha esposa – Sílvia Cirilo de Carvalho de Veras Bidô - e aos meus amados filhos, Lucas Carvalho de Veras e Maria Valentina Carvalho de Veras, que sempre acreditaram e respeitaram meu empenho e dedicação.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela dádiva da vida e pela proteção de cada dia.

À minha esposa, Sílvia, e aos meus filhos, Lucas Carvalho de Veras e Maria Valentina Carvalho de Veras, por serem os maiores motivadores das minhas conquistas.

Ao professor Esley Porto, pelas imprescindíveis orientações.

Aos professores Matheus Figueiredo Esmeraldo e Rhuan Rommell Bezerra de Alcântara, por terem aceitado o convite para compor a Banca Examinadora do presente trabalho.

Aos meus pais, e aos meus irmãos, que sempre incentivaram e admiraram o meu esforço e dedicação.

A todos aqueles que contribuíram para elaboração do presente trabalho.

RESUMO

Ao longo dos anos, a Seguridade Social, seja no mundo, seja no Brasil, tem passado por inúmeras transformações. De um sistema marcadamente voluntário, cuja atuação estatal era demasiadamente modesta, típica do denominado estado liberal, evoluiu-se para uma rede protetiva que tem no estado seu maior esteio de sustentação. Outrora embasada na ajuda dos familiares ou de terceiros, a Seguridade Social transmudou-se para um conjunto de direitos exercitáveis em face do Estado. Por se tratar dos chamados direitos positivos, sua concretização, invariavelmente, demanda custos elevados por parte do Estado, mormente os subsistemas da assistência social e saúde. Por sua vez, é notório o descompasso entre as ilimitadas, e cada vez mais crescentes, demandas sociais e os recursos públicos limitados. Esse quadro de desequilíbrio fiscal, frise-se, tem se acentuado ainda mais, isso porque o aumento da expectativa de vida dos brasileiros, a despeito de ser um excelente indicador social, exerce forte pressão sobre os gastos da Seguridade Social. Na busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, o estado brasileiro tem empreendido uma série de reformas previdenciárias, todas com o intento de dificultar ou retardar o acesso dos segurados aos benefícios previdenciários. Nesse contexto de intensas mutações legislativas, o presente trabalho tem como premissa maior debater as principais regras de transição introduzidas pela Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019. Para melhor compreender a configuração atual da Seguridade Social, ao tempo em que serão enfatizados aspectos gerais da Seguridade Social, serão abordadas, também, as regras de transição anteriores às implementadas pela aludida emenda, em especial aquelas regulamentadas pelas Emendas Constitucionais 20/98 e 41/03. O método utilizado para atingir os objetivos propostos no presente trabalho, foi o analítico - descritivo, tomando-se como fonte de consulta a doutrina de renome acerca do tema, pesquisa bibliográfica, artigos científicos, a legislação correlata e a Constituição Federal.

Palavras-chave: Seguridade Social; Previdência Social; Regras de Transição.

ABSTRACT

Over the years, Social Security, whether in the world or in Brazil, has undergone numerous transformations. From a markedly voluntary system, whose state action was too modest, typical of the so-called liberal state, it evolved into a protective network that has the state as its main support. Once based on the help of family members or third parties, Social Security has been transformed into a set of rights that can be exercised vis-à-vis the State. As these are the so-called positive rights, their implementation invariably demands high costs on the part of the State, especially the subsystems of social assistance and health. In turn, the mismatch between the unlimited, and increasingly growing, social demands and limited public resources is notorious. This picture of fiscal imbalance, it should be noted, has been accentuated even more, this because the increase in life expectancy of Brazilians, despite being an excellent social indicator, exerts strong pressure on Social Security expenditures. In the search for the financial and actuarial balance of the system, the Brazilian state has undertaken a series of social security reforms, all with the intention of hampering or delaying the access of policyholders to social security benefits. In this context of intense legislative changes, the present work has as its main premise to debate the main transition rules introduced by Constitutional Amendment nº 103, of November 13, 2019. In order to better understand the current configuration of Social Security, while general aspects of Social Security will be emphasized, the transition rules prior to those implemented by the aforementioned amendment will also be addressed, especially those regulated by the ECs. 20/98 and 41/03. The method used to achieve the objectives proposed in the present work was analytical - descriptive, taking as a source of consultation the renowned doctrine on the subject, bibliographic research, scientific articles, related legislation and the Federal Constitution.

Key-words: Social Security; Transition Rules.

SUMÁRIO

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 8 |
| 2 | ASPECTOS GERAIS DA SEGURIDADE SOCIAL | 13 |
| 2.1 | Evolução da seguridade social no mundo | 13 |
| 2.2 | Evolução da seguridade social no Brasil | 17 |
| 3 | PRINCÍPIOS REGEDORES DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL | 22 |
| 3.1 | Solidariedade | 22 |
| 3.2 | Universalidade de cobertura e do atendimento | 23 |
| 3.3 | Uniformidade e equivalência de prestação | 24 |
| 3.4 | Seletividade e Distributividade | 24 |
| 3.5 | Irredutibilidade do valor dos benefícios | 24 |
| 3.6 | Equidade na forma de participação do custeio | 25 |
| 3.7 | Diversidade da base de financiamento | 25 |
| 3.8 | Caráter democrático e descentralizado da administração | 26 |
| 3.9 | Preexistência do custeio | 27 |
| 4 | REGRAS DE TRANSIÇÃO DA ECs 20/98 E 41/03 | 27 |
| 4.1 | Das regras de transição da EC 20/98 | 31 |
| 4.2 | Das regras de transição da EC 41/03 | 32 |
| 5 | REGRAS DE TRANSIÇÃO DA EC 103/2019 | 35 |
| 5.1 | Da regra de transição do art. 15 | 36 |
| 5.2 | Da regra de transição do art. 16 | 36 |
| 5.3 | Da regra de transição do art. 17 | 37 |
| 5.4 | Da regra de transição do art. 20 | 40 |
| 5.5 | Da regra de transição do art. 18 | 41 |
| 6. | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 43 |
| | REFERÊNCIAS | 45 |

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho, denominado “Regras de Transição da Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019”, tem como objetivo central analisar as alterações nos requisitos para concessão de aposentadorias promovidas pelas referidas regras frente à expectativa de direito dos segurados filiados aos sistemas previdenciários anterior à promulgação da mencionada emenda constitucional.

Como corolário do princípio da segurança jurídica, a Carta Magna assevera que a lei não prejudicará o direito adquirido. Pois bem, sob o prisma da Seguridade Social, o direito adquirido resta consubstanciando no momento a partir do qual o segurado reúne todos os requisitos necessários, à luz da legislação vigente, para pleitear a prestação previdenciária. Nessas circunstâncias, diz-se que o direito já se incorporou ao patrimônio jurídico do beneficiário, não podendo, assim, sofrer restrições indevidas em razão de legislação superveniente.

Além dos segurados protegidos pelo direito adquirido, destaque-se, ainda, a situação daqueles segurados que, embora não tenham reunido todos os elementos de elegibilidade do benefício previdenciário, já se encontravam filiados ao regime securitário anterior à reforma, e como tais, almejam que lhes sejam garantidos um mínimo de segurança jurídica. Daí a importância das regras de transição, uma vez que estas têm o crucial papel de harmonizar o regime previdenciário antigo com o novo, ou seja, buscar a transição gradual entre as antigas e as novas leis.

No concernente ao direito adquirido, tem-se notado, e não poderia ser diferente, visto que a nossa Lei Maior o alçou ao *status* de cláusula pétreia, que todas as reformas previdenciárias até então empreendidas pelo governo brasileiro o tem resguardo. Quanto à expectativa do direito, nota-se que, com vistas a resguardá-lo, as reformas no sistema previdenciário têm se valido das denominadas regras de transição, as quais consistem, basicamente, em fixar uma espécie de pedágio, tomando como norte o tempo de contribuição faltante do segurado na data de promulgação da emenda.

Por questões lógicas, espera-se que os requisitos de concessão dos benefícios previdenciários disciplinados pelas regras de transição sejam mais vantajosos do que os regulados pela regra geral definidos na nova lei, já que, em assim não os sendo, estaria subvertendo a finalidade elementar de uma regra de transição, qual seja, resguardar a expectativa de direito dos segurados filiados ao sistema anterior à reforma.

Então, fazendo uma breve digressão acerca das últimas reformas previdenciárias aprovadas pelo governo brasileiro, percebe-se que a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, estabeleceu pedágio de no máximo 40%. Outra reforma impactante no sistema previdenciário se deu por intermédio da Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003, sendo que as alterações legislativas operadas pela citada emenda circunscreveram quase que exclusivamente aos Regimes Próprios de Previdência Social.

Dando sequência a este viés de mudanças, sobreveio a reforma previdenciária regulamentada pela Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019, a mais severa de todas, seja no que toca à rigidez nos critérios de concessão das prestações previdenciárias, seja na metodologia de cálculo da prestação previdenciária. Apenas para dimensionar o quão severa foi esta reforma, cite-se a fixação de pedágio em até 100%.

Dessa forma, a pesquisa em comento se constrói/desencadeia a partir do seguinte problema: a fixação de pedágio em patamares tão elevados não representa, em última análise, o tolhimento da proteção da expectativa de direito dos segurados?

Para responder a tal questionamento, é oportuno trazer ao debate a seguinte hipótese: a expectativa de vida dos brasileiros, conforme divulgada pelos últimos censos do Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE), tem aumentado consideravelmente nas últimas décadas. Esse indicador, alinhado ao histórico de aposentadorias precoces, típico do nosso sistema protetivo, inegavelmente, tem exercido forte pressão sobre a situação fiscal da previdência, o que, em certa medida, justifica tais reformas.

No entanto, em paralelo a tais reformas, o governo brasileiro deveria implementar uma política eficiente de combate à sonegação fiscal, bem como se valer de ferramentas adequadas para cobrança de grandes devedores previdenciários. A adoção dessas medidas, certamente, contribuiria sobremaneira para o aumento da arrecadação das receitas previdenciárias, proporcionando um orçamento da seguridade social mais equilibrado, e, por conseguinte, reformas previdenciárias mais condizentes com um mínimo de respeito à expectativa de direitos. Outra maneira de se operacionalizar essa transição de forma mais suave, preservando a contento a expectativa de direito dos segurados, seria a instituição do pedágio de forma escalonado, levando-se em consideração o tempo de contribuição do segurado no momento da entrada em vigor da reforma.

A motivação para escolha do tema ora retratado deve-se ao fato de que o autor, servidor da Justiça Federal da Paraíba, lotado no Setor de Contadoria, na cidade de Campina Grande, se depara, diariamente, em razão do seu *mister*, com situações práticas inerentes à concessão e revisão de benefícios. Esta prática forense, aliás, tem mostrado o quanto à rigidez das regras de

transição, alinhada à falta de conhecimento de grande parte dos operadores do direito acerca da complexa legislação previdenciária, têm contribuído negativamente para minoração da prestação previdenciária do segurado.

E aqui é oportuno consignar que, embora consagrados doutrinadores já tenham se debruçados intensamente sobre o tema, muitas lacunas ainda carecem serem estudadas, até porque o tema em estudo é reconhecidamente complexo, com grandes repercussões sociais, e que foi profundamente modificado pela Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019.

Ademais disso, é importante frisar que conhecer e compreender o arcabouço normativo que permeia a relação jurídica entre o segurado e o ente segurador é fundamental para a efetiva proteção social por parte da seguridade social. Não obstante isso, tem-se observado que grande parte da população brasileira, quer daquela fatia já filiada ao sistema de proteção social, quer daqueles segurados que, certa forma, já desfrutam de alguma cobertura social, não a conhecem a fundo. Nesse sentido, o estudo mais aprofundado das regras de transição, tema que será abordado neste trabalho, terá substancial relevância social e científica, seja porque, a partir destes conhecimentos, os segurados poderão melhor refletir sobre os seus direitos previdenciários, afinal, o conhecimento da norma jurídica é essencial para o exercício da cidadania, seja como suporte de pesquisa para futuros trabalhos acadêmicos.

Em relação aos resultados obtidos, espera-se, a partir desta pesquisa, contribuir para ampliar o debate acerca das regras de transição da Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019, bem como evidenciar o quanto a rigidez destas regras dificultou o acesso dos beneficiários a tão sonhada aposentadoria, possibilitando, assim, que tanto os segurados quanto os operadores do direito, público-alvo do trabalho em comento, tenham maior familiaridade com o tema com vistas a subsidiá-los na busca pelo efetivo exercício do direito protetivo.

Do ponto de vista estrutural, o presente trabalho será segregado em quatro capítulos. O primeiro capítulo enfocará aspectos gerais da Seguridade Social no mundo e no Brasil, fazendo uma digressão na evolução legislativa deste microssistema, desde a introdução do Decreto 4.682/1923 no ordenamento jurídico pátrio, a famosa Lei Eloy Chaves, até a implementação da consolidação das normas reguladoras do tema, materializada pela Lei nº 3.807/1960, Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS. Em concomitância ao estudo da evolução legislativa, este capítulo abordará, ainda, de forma sucinta, o grau de intervenção direta do Estado no concernente à garantia dos direitos vinculados à Seguridade Social, notadamente no que diz

respeito ao segmento da Previdência Social, bem como os princípios específicos da seguridade social.

O segundo capítulo focará os princípios específicos norteadores da Seguridade Social no Brasil.

O terceiro capítulo se reservará ao estudo das regras de transição vigentes até as substanciais inovações legislativas operadas pela Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019. Será objeto de análise neste capítulo, em especial, as regras de transição implementadas pela EC 20/98 e 41/03.

Por fim, o quarto capítulo focará as principais regras de transição reguladas pela Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019, sejam inerentes ao RGPS (Regime Geral de Previdência Social), sejam no que tocam ao RPPS (Regime Próprio de Previdência Social), ocasião na qual será feito um cotejamento entre as regras de transição até então vigentes frente às disciplinadas pela presente emenda.

Para atingir os objetivos propostos no presente trabalho, será empregado o método indutivo, uma vez que se partirá de casos particulares, a partir de observações feitas no dia-a-dia do trabalho do autor, para chegar a conclusões de ordem gerais, que não necessariamente são verdadeiras.

Em concomitância ao método-indutivo, será empregado o método observacional, ponto de partida de qualquer pesquisa científica.

O método observacional, por sinal, nas palavras de GIL (2008, p.16), é o método mais aplicado nas ciências sociais.

Quanto à finalidade, a presente pesquisa se caracteriza como pesquisa descritiva, pois se trata de trabalho exclusivamente teórico, cuja análise dos fatos e fenômenos se dará sem a interferência do pesquisador, ou seja, para atingir os objetivos propostos no estudo, se tomará como norte, essencialmente, levantamento de pesquisa bibliográfica, através de artigos científicos e livros, observando a legislação brasileira correlata o tema, a sua jurisprudência, assim como os posicionamentos doutrinários mais contundentes.

Segundo GIL (2008, p.28), a pesquisa descritiva tem como propósito maior descrever as características de um fato ou acontecimento ou o estabelecimento de associação entre variáveis.

Por sua vez, quanto aos meios de investigação, serão utilizadas a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica, aliás, é fonte de pesquisa que serve de suporte analítico para qualquer outro tipo de pesquisa. Ela consiste no levantamento de informações e conhecimentos acerca do tema a partir de diferentes materiais bibliográficos

já publicados, como livros, artigos, leis, emendas constitucionais, bem como material disponibilizado na internet.

Dessa forma, como a análise e a investigação do tema escolhido se alicerçarão nas referências teóricas já publicadas, em especial daquelas voltadas para o estudo das regras de transição da Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019, tem-se que para solucionar o problema proposto será empregada a pesquisa bibliográfica.

Em complementação à pesquisa bibliográfica, também será adotada a pesquisa documental, consistente na análise de leis, pareceres jurídicos sobre o tema abordado, julgados das cortes superiores de justiça, relatórios, carta de concessão de benefícios acostada às demandas judiciais, sentenças etc.

Por se tratar de trabalho embasado, essencialmente, no acervo normativo regulamentador da previdência social, será utilizada a técnica normativa, técnica cujo escopo de investigação é voltado preponderantemente para estudo normativo-jurídico de um fenômeno.

2 ASPECTOS GERAIS DA SEGURIDADE SOCIAL

Para se compreender com mais lucidez a evolução da seguridade social no Brasil, é de suma importância a observância de como se desencadeara esse processo de evolução no mundo, com enfoque especial aos modelos Bismarckiano (1883) e Beveridgiano (1942).

2.1 Evolução da seguridade social no mundo

Desde os primórdios da civilização até os dias atuais, a preocupação do ser humano com os infortúnios da vida tem perpassado por impactantes transformações. A partir do momento em que o ser humano começou a se fixar em determinada região, fato consubstanciado, por assim dizer, na transmutação de estilo de vida nômade para sedentária, a preocupação com o futuro passou a pautar as relações sociais. O domínio da técnica agrícola alinhada à domesticação de animais propiciou ao homem estocar alimentos para suprir as necessidades decorrentes de períodos de estiagem ou escassez.

Aliás, o hábito de armazenar alimentos para dias difíceis não é hábito exclusivo da espécie humana, visto que várias outras espécies de animais também os armazenam.

Se, outrora, a estocagem de alimentos, possibilitada, repise-se, em grande medida, pelo domínio da agricultura, tenha se mostrado revolucionária, e, de fato, a foi, a verdade é que, com o transcorrer do tempo, as demandas dos grupos sociais se intensificaram cada vez mais, daí porque a mera reserva de alimentos já não se mostrara suficiente para fazer frente a elas. E é nesse contexto de mudanças que a proteção social se sobressai como um dos instrumentos sociais capaz de amenizar os efeitos negativos oriundos das adversidades da vida, sejam estas decorrentes de acidentes de trabalho, sejam oriundas da velhice, da fome etc.

É bem verdade, que, no passado, a proteção social era incumbência quase que exclusivamente da família. Aos mais jovens e aptos ao trabalho, cabia a missão de proteger os enfermos e os idosos, tarefa essa, colhe frisar, complementada pela ajuda voluntária de terceiros, ação intensamente fomentada pela Igreja. A àquela altura, a intervenção estatal era diminuta. Enfim, era um sistema calcado mais na caridade do que na tutela de direito dos cidadãos, o que, seguramente, os submetia a um quadro de extrema vulnerabilidade.

Com efeito, essa sistemática precária de proteção perdurou por muito tempo, com a conivência da Igreja, diga-se de passagem, isso porque ela, Igreja, incutiu na sociedade que o destino do indivíduo era traçado no momento do seu nascimento, ou seja, o filho de escravo carregaria esta situação até a morte. Em outras palavras, sob a perspectiva da religião, a pobreza

era tida como um castigo divino, e não fruto da nefasta desigualdade social reinante à época. Se não bastasse isso, havia uma estreita e perversa relação de poder entre os representantes eclesiásticos e os governantes.

Essa retórica alimentada pela Igreja, despida de qualquer plausibilidade lógico-jurídica, funcionou, por muito tempo, como uma espécie de antídoto ante a capacidade de mobilização social, e o pior, com total complacência do Estado.

E aqui abrimos um parêntese para registrar que, a despeito dessa íntima ligação entre a religião e o detentor do poder, aquela, por vezes, manipulada para justificar práticas escusas por parte do governante, não se pode olvidar, contudo, o importante papel da Igreja, ao longo do tempo, nesse processo de evolução e consolidação da seguridade social, seja cobrando do Estado uma atuação mais proativa, seja da sociedade.

Obviamente, levando-se em conta que a mutabilidade é intrínseca ao ser humano, logo, propenso a constantes transformações, este panorama de completa e maléfica subserviência não se perpetuou, isso porque, como cediço, a busca por melhores condições de vida é inata ao ser humano, ainda que, para tal fim, tenha sofrido forte opressão, quer dos governantes, quer dos representantes eclesiásticos, quer dos detentores da riqueza. Em suma, a conquista de direitos é fruto dum processo lento e tormentoso, sobretudo numa sociedade marcadamente estratificada, cuja mobilidade de classes era praticamente nula.

Em que pese esse cenário de adversidades, o fato é que o esforço incansável da sociedade na busca por dias melhores foi determinante para o rompimento deste quadro de letargia, de modo que a interferência religiosa, antes regedora das relações sociais, foi cedendo espaços, ainda que às duras penas, às normas jurídicas.

Nesse sentido, é relevante trazer à baila a aprovação da lei dos pobres na Inglaterra nos idos de 1601, primeiro diploma legal a tratar especificamente da seguridade social. A edição da mencionada lei é prova cabal do quão o inconformismo dos cidadãos, diante do omissivo papel do Estado no sentido de assegurar o mínimo de proteção social, foi, e tem sido, crucial para este processo gradual de conquista de direitos.

O referido diploma representou um marco fundamental na legislação social, uma vez que, ainda que de forma restritiva, garantiu aos desvalidos, quando acometidos de alguma doença, ou até mesmo em decorrência da idade avançada, um módico pagamento para seus sustentos. Para custear os dispêndios decorrentes destes pagamentos, a citada lei instituiu cobrança obrigatória de contribuição a cargo da sociedade.

Em tempo, se até então, esse cenário de mudanças nas relações sociais, e, por conseguinte, na seguridade social, transcorria vagarosamente, pode-se dizer que, com o advento

da revolução industrial, cuja fase pioneira ocorrera na Inglaterra, por volta da segunda metade do século XVIII, essas relações passaram por profundas e impactantes mutações.

Infelizmente, as transformações advindas da revolução industrial nem de longe representaram melhores condições de vida para os mais necessitados, pelo contrário, contribuíram, ao fim e ao cabo, para o aumento das desigualdades sociais, consubstanciada, em última análise, na ascensão ao poder de uma nova classe social, qual seja, a burguesia.

Se, por um lado, a revolução industrial propiciou um grande avanço no processo de produção em grande escala, com a massiva substituição da mão-de-obra humana por máquinas, por outro, precarizou desmedidamente as relações de trabalho, sem perder de vista, ainda, o aumento do desemprego.

Diante desse quadro de aumento de desemprego alinhado às deploráveis condições sanitárias no ambiente de trabalho, jornadas de trabalho extenuantes, carga horária diária acima de 12 horas, alarmante número de acidentes de trabalho, enfim, um quadro de total desrespeito à dignidade humana, tudo isso, somado a eloquente omissão do Estado, não restou outra saída aos trabalhadores, senão buscarem melhores condições de vida.

Como dito outrora, a conquista de direitos é produto de um processo lento e gradual, sendo crucial, para tanto, a participação ativa dos movimentos sociais organizados.

No início da jornada, o foco foram os direitos básicos, como o direito à liberdade, ou seja, os direitos de 1ª classe, como ficaram conhecidos pela doutrina. Esse feixe de direitos (civis e políticos) tem como salvaguarda elementar, por assim dizer, a não intervenção estatal nas relações particulares, ou seja, a posição do Estado se notabilizava como uma obrigação de não fazer, de não intervir. É um contraponto direto ao regime absolutista até então vigente, no qual o soberano comandava todas as ações do Estado, com interferência descomedida na vida privada e no cotidiano das pessoas. O rei era tido como representante de Deus na terra.

Como marco essencial nesse processo de derrocada do absolutismo, destaque-se a Revolução Francesa, cujos ideais tutelados, a saber, liberdade, igualdade e fraternidade, impulsionaram movimentos revolucionários em várias partes do mundo, a exemplo do Brasil.

O fato é que, com o passar dos anos, percebeu-se que o absentéismo Estatal, simbolizado na autonomia de vontades, não foi capaz, por si só, de promover a tão sonhada harmonia social; pelo contrário, potencializou ainda mais as desigualdades sociais entre os diversos estratos sociais, o que, colhe frisar, colide frontalmente com um dos valores defendido pela Revolução Francesa, no caso, a igualdade (Zavascki).

Diante da ineficácia do estado Liberal, sobretudo no concernente à mitigação das desigualdades sociais, os movimentos sociais envidaram novos esforços com o propósito de

conquistar outras espécies de direitos, em especial os Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, comumente conhecidos como direitos de 2ª geração.

Seguindo essa toada progressiva de ampliação de novos direitos, a sociedade, mais à frente, conquistou os direitos comumente chamados de direitos de 3ª geração, isto é, direitos coletivos e os direitos difusos.

Com efeito, a elaboração, em 1948, pela Organização das Nações Unidas (ONU), da Declaração Universal dos Direitos Humanos simboliza o quanto os valores defendidos outrora pela Revolução Francesa serviram de inspiração para outras conquistas da humanidade. Apenas para exemplificar, veja o que dispõe o art. 25, do aludido documento:

Artigo 25

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

2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma protecção social. (ONU, 1948)

Na esteira de ampliação dos direitos relacionados à seguridade social, é digno de menção as novas conquistas promovidas pelas Leis alemãs, mormente o pioneirismo abraçado pelo modelo idealizado pelo Chanceler Alemão Otto von Bismarck, mais conhecido como modelo bismarckiano. Sob a perspectiva da abalizada doutrina acerca do tema, o modelo alemão representou um marco fundamental no tocante às características dos regimes previdenciários modernos, visto que estabeleceu dois elementos básicos: contributividade e filiação obrigatória.

Por sinal, ao dispor sobre o modelo bismarckiano, Tsutiya (2007 apud CAMPOS, 2015, p. 26) assim o descreve:

Com o intuito de arrefecer a revolta da classe trabalhadora, Bismarck, em 1883, principiou a introdução de uma série de seguros sociais. Iniciou com o seguro-doença, destinado aos operários da indústria e do comércio, criando um sistema novo, que mais tarde seria adotado por outros países. Seguiu-se, em 1884, o seguro-acidentes do trabalho. Em 1889, o seguro contra a velhice e a invalidez. (TSUTIYA (2007 APUD CAMPOS, 2015, p.26)

Assim, o marco inicial da Previdência Social, de acordo com a maioria dos autores, foi em 1883, com a Lei do seguro-doença na Alemanha.

Pois bem, a partir do momento que foram fincadas tais premissas, a seguridade social ganhou nova roupagem: antes notabilizada pela caridade, cuja assistência dos mais vulneráveis ficava a mercê da família, ou da ação voluntária de terceiros, passou a integrar o rol de direitos subjetivos dos cidadãos. Não se trata mais de caridade, mais sim, de contraprestação.

Por sua vez, mais à frente, o plano Beveridgiano (1942), de concepção mais ampla do que o modelo bismarckiano, cuja configuração se assemelha mais ao modelo atual, defendeu a ampliação do leque de cobertura da seguridade social, atribuindo ao Estado a assunção de responsabilidades não só do seguro social propriamente dito, mas também assumindo um protagonismo maior no âmbito da assistência social e saúde.

Por tudo o acima disposto, parece incontestável a contribuição dos modelos alemães para a evolução e modernização dos sistemas previdenciários.

De outra banda, a evolução histórica da seguridade social tem evidenciado que a ampliação do espectro de proteção social, sobretudo no âmbito dos benefícios assistenciais e saúde, sofre influência direta do grau de intervenção do estado na economia. No modelo liberal, não recaia a cargo do estado qualquer assunção de responsabilidade frente às demandas sociais. Esse panorama mudou-se com a implementação do chamado *Welfare State* ou Estado do Bem-Estar Social, isso porque o papel do estado passou por uma redefinição. Antes atuando como órgão meramente regulador, expandiu seu foco de atuação para o atendimento de outras demandas sociais, patrocinando ações voltadas não só para área social, a exemplo da seguridade social, mas também para redução das desigualdades sociais.

Enfim, os segurados, quando acometidos de infortúnios da vida, não podem ficar à mercê dos cuidados familiares, ou da ajuda de terceiros, de modo que o Estado tem papel crucial nesta política de proteção social.

Feita essa breve digressão a respeito da seguridade social no mundo, vejamos como esse processo se desencadeou no Brasil.

2.2 Evolução da seguridade social no Brasil

Como ocorrera em outras partes do mundo, até chegar à configuração atual, a seguridade social no Brasil perpassou por uma profusão de mudanças. No início, se caracterizava como um sistema essencialmente voluntário, cuja intervenção do poder público era modesta. Num passo à frente, prevaleceu a segregação de grupos de mútuos, formados a partir das afinidades entre seus integrantes, afinidades essas, frise-se, de ordem econômicas, religiosas ou até mesmo

geográficas. Para exemplificar, cite-se a criação, em 1795, do Plano de Benefícios dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha.

Posteriormente, e calcado nesse mesmo viés mutualista, se multiplicaram os socorros mútuos no Brasil, casos do Socorro Mútuo Marquês de Pombal, instituído pelo Decreto nº 8.504, de 29 de abril de 1882, Socorro Mútuo Previdência, criado pelo Decreto nº 5.853, de 16 de janeiro de 1875 e, por fim, o Socorro Mútuo Vasco da Gama, implementado pelo Decreto nº 8.361, de 31 de dezembro de 1881.

Seguindo essa toada de intensa mutação legislativa, mais adiante, sob a égide da Constituição de 1891, fora editada, por intermédio do Decreto-Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, a famosa Lei Eloy Chaves, a qual regulou, em seu art. 10, a aposentadoria por invalidez e a ordinária. Ademais disso, determinou a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), as quais eram organizadas por empresas. Como exemplo clássico desse novo modelo de funcionamento da proteção social, destaque-se a Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários.

Com efeito, embora, no Brasil, a origem da proteção social seja um tema controvertido, já que existem ao menos três correntes distintas acerca do seu marco inaugural, a maioria dos estudiosos o apontam como sendo a Lei Eloy Chaves (CAMPOS, 2015, p. 30).

Aliás, traçando um paralelo entre os grupos de mútuos e as CAPs, percebe-se claramente uma ampliação da clientela protegida, tanto o é que, se, sob a batuta dos grupos de mútuos, a afinidade religiosa e econômica dos participantes era o que os unia, nas CAPs, o vínculo se formava a partir do conjunto de empresas participantes.

Outro passo essencial nesse processo de unificação do sistema protetivo foi dado após a Revolução de 1930, visto que o sistema previdenciário, outrora organizado por empresas, passou a ser integrado por categoria profissional, sob a nomenclatura dos famosos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs).

Sob a perspectiva do conjunto normativo, a criação de vários institutos de aposentadorias e pensões demandou a edição de uma profusão de normas os regulamentando, o que, inegavelmente, não só comprometera a efetividade do sistema, como também dificultara a compreensão por parte dos cidadãos diretamente afetados por eles.

Na busca pela unidade deste vasto e complexo cipoal legislativo da seguridade social, um marco fundamental foi a aprovação da Lei nº 3.807/1960, Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, cujo condão foi unificar toda a legislação securitária.

Na realidade, esse processo de unificação dos sistemas previdenciários brasileiro transcorre de forma lenta e gradual. Prova disso, é que, ainda hoje, percebe-se um esforço

legislativo no sentido de unificar esses microssistemas securitários (RGPS e RPPS). A cada nova reforma da previdência, dá-se um passo na direção da consolidação do arcabouço legislativo da seguridade social.

Em paralelo a esse processo de unificação normativa, cujo marco legislativo remonta, mais significativamente, à implementação da Lei Eloy Chaves, houve avanço significativo nos fundamentos da seguridade social. Essa mudança de panorama deve-se, em grande medida, como já frisado alhures, ao aumento da participação estatal na política de proteção dos segurados. Se, no início, a seguridade social ostentava cunho essencialmente voluntário, plasmada na cooperação da família ou de terceiros, passou, contemporaneamente, a ser balizada pela solidariedade e pela compulsoriedade, contando com aporte de recursos não só do poder público, mas também da sociedade, como inclusive restou insculpido no art.195, da CF/88, *in verbis*:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (BRASIL, 1988)

A propósito, ao conceituar seguridade social, a CF/1988, em seu art. 194, transcrito abaixo, elenca os três subsistemas que a integram.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (BRASIL, 1988)

Para Ibrahim (2015, p. 5) seguridade social é:

A rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna. (IBRAHIM, 2015, p.5)

Já a Organização Internacional do Trabalho - OIT, convenção 102, de 1952, define seguridade social como sendo:

A proteção que a sociedade oferece aos seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que, de outra forma, derivam do desaparecimento ou em forte redução de sua subsistência, como consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho ou

enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e também a proteção em forma de assistência médica e ajuda às famílias com filhos. (OIT, 1952)

Em comum nos excertos transcritos acima, registre-se o fato de que o financiamento da seguridade social não é, atualmente, incumbência exclusiva do Estado, ao contrário, é compromisso de toda a sociedade, assim compreendida o Estado, as empresas e os cidadãos em geral.

E não é só isso, o âmbito de proteção da seguridade social não se limita à oferta de benefícios previdenciários lastreados em contraprestações pecuniárias por parte dos segurados, caso, por exemplo, das aposentadorias em geral, vai além, encampa ações sociais nas áreas de saúde e assistência social, estas, frise-se, independentemente de aportes financeiros a cargo dos usuários.

Em termos gráfico, a seguridade esboça a seguinte configuração:

Gráfico 01: Sub-ramos da Seguridade Social.



Fonte: <https://eduardotanaka.com/seguridade-social/>

No segmento da saúde, pode-se destacar a rede de cobertura universal atendida pelo SUS (Sistema Único de Saúde). A esse respeito, o art. 196, da CF/88, reza que:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988)

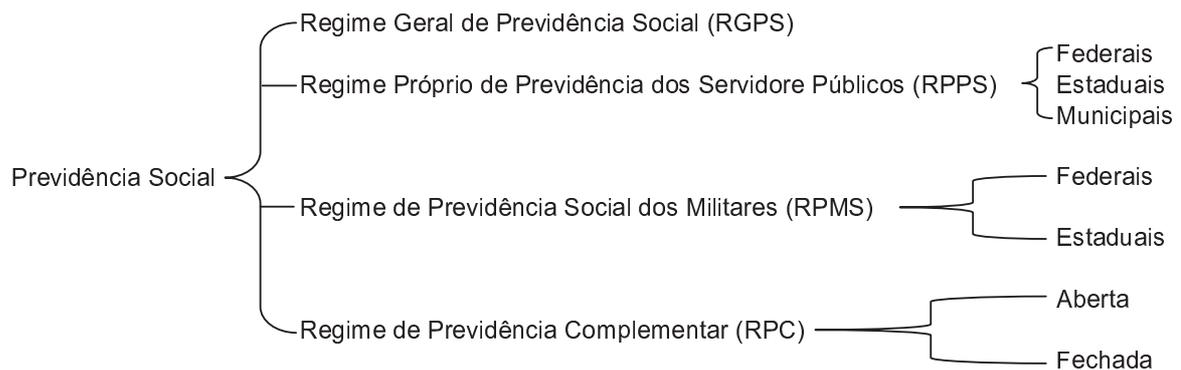
Por sua vez, como exemplo clássico de ação social correlacionada à assistência social, cite-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), instituído pela Lei Orgânica da Assistência

Social, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que tem como objetivo, entre outros, amparar pessoas idosas ou acometidas das patologias físicas ou psíquicas previstas na lei (portadores de deficiência), em condições de miserabilidade, assegurando-lhes o pagamento de 1 (um) salário-mínimo, independente de contribuição.

Diferentemente dos sub-ramos da assistência social e da saúde, cujo atendimento independe de qualquer contraprestação pecuniária por parte do beneficiário, enfim, é dever do Estado, a previdência social, como dito linhas atrás, demanda aportes financeiros dos segurados. É um segmento da seguridade social, cuja lógica de funcionamento se assemelha bastante a um seguro convencional, logo norteado pela busca do equilíbrio financeiro-atuarial.

Atualmente, a previdência social brasileira se estrutura da seguinte maneira.

Gráfico 02: Composição da Previdência Social.



Fonte: Adaptado de (CAMPOS, 2015, p.57)

Quanto à origem do RPPS, conquanto as Constituições de 1891, 1934 e 1937 fizessem referência à aposentadoria dos funcionários públicos, somente após a criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) é que houve de fato uma organização desse regime.

Superados esses aspectos em torno da evolução da seguridade social tanto no mundo quanto no Brasil, enfatiza-se, adiante, os princípios regedores da seguridade social.

3 PRINCÍPIOS REGEDORES DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

Os princípios são as bases de sustentação de todos os ramos do direito. São vetores axiológicos que auxiliam a interpretação e aplicação de todo o arcabouço legislativo do respectivo ramo do direito.

Como ramo autônomo do direito, o direito previdenciário se norteia, seja pelos princípios gerais do direito, em regra, insculpidos na Carta Magna, como é o caso, por exemplo, do princípio da legalidade, seja pelos seus próprios princípios.

Dada a finalidade do trabalho, serão abordados, em breve síntese, os princípios específicos da seguridade social, ente os quais, aqueles expressamente previstos no art. 194, da CF, *in verbis*:

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

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

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
 - II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
 - III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
 - IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
 - V - eqüidade na forma de participação no custeio;
 - VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social
 - VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
- (BRASIL, 1988)

Além dos princípios elencados acima, serão objeto do estudo o princípio da solidariedade e o da preexistência da fonte de custeio, aquele inserido no art. art. 3º, I, e este no art. 195, §5º, ambos da CF/88.

Começaremos a análise pelo princípio da solidariedade.

3.1 Solidariedade

A seguridade social tem como primado a proteção de todos os cidadãos em face das adversidades da vida. Ancorado nesse postulado, o princípio da solidariedade se arvora como

um dos mais relevantes princípios balizadores da seguridade social, visto que traz no seu âmago a ideia de que a seguridade social é um esforço de todos para todos, sendo de responsabilidade do governo e da sociedade contribuir para custeio da seguridade social, sobretudo para fazer frente àqueles benefícios decorrentes de eventos imprevisíveis, caso das aposentadorias por invalidez e auxílios-doença.

Imagine-se, hipoteticamente, a situação na qual o segurado se acidenta no primeiro dia de labor, sem ter vertido sequer uma contribuição previdenciária para o sistema. Como seria custeada, então, a prestação previdenciária deste cidadão, senão pelos aportes financeiros vertidos pelo o governo e pela massa de segurados.

É a partir dos valores ínsitos a este princípio que se justifica, por exemplo, a cobrança de contribuições previdenciárias dos segurados aposentados que, ou voltam ao trabalho, ou até mesmo continuam no trabalho após a aposentação.

Aliás, foi com arrimo nos valores axiológicos deste princípio que, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, aposentados e pensionistas vinculados ao RPPS passaram a pagar contribuição previdenciária sobre a parte dos proventos que sobejar ao teto do RGPS.

Com efeito, a referida emenda fora objeto das ADI 3.105/DF e ADI 3.128/DF, ambas consideradas constitucionais pelo STF (Supremo Tribunal Federal).

Daí a importância dos valores defendidos por este princípio para o alcance dos objetivos traçados pela seguridade social, consubstanciados, em última análise, na proteção securitária de todos os cidadãos em condições de vulnerabilidade.

3.2 Universalidade de cobertura e do atendimento

Como ressaltado alhures, a seguridade social tem como objetivo maior atender todos os cidadãos em situação de vulnerabilidade. Essa cobertura de atendimento, no concernente aos segmentos da saúde e da assistência social, independe de contribuição da clientela beneficiada. No tocante à previdência social em específico, ao revés disso, o lençol protetivo só alcança, a rigor, aqueles que verteram contribuições ao sistema.

A universalidade de cobertura está associada à mitigação dos riscos sociais causadores do estado de necessidade, ou seja, ao rol de benefícios ofertados, tais como, acidente de trabalho, velhice, entre outros. A universalidade de atendimento, por sua vez, visa a amparar todos os integrantes do sistema.

Em tempo, o atendimento a contento das crescentes demandas sociais esbarra nos escassos recursos financeiros, de modo que o sopesamento entre aquelas e estes é inevitável.

3.3 Uniformidade e equivalência de prestação

Até bem pouco tempo, em evidente tratamento diferenciado, os trabalhadores rurais percebiam prestações previdenciárias correspondentes a metade do salário-mínimo. Com o advento da Constituição de 1988, restou terminantemente vedado este tratamento diferenciado. Nenhuma prestação previdenciária substitutiva da remuneração do trabalhador rural poderia ser inferior a um salário-mínimo. Este princípio é, ao fim e ao cabo, corolário do princípio constitucional da isonomia.

3.4 Seletividade e Distributividade

A seguridade social se enquadra, por assim dizer, nos denominados direitos positivos, ou seja, um conjunto de direitos que para se concretizar necessita de um agir do governo, o que, por vezes, representa custos elevados.

Diante dessa dicotomia, isto é, demandas sociais ilimitadas em detrimento dos escassos recursos públicos, o governo tem de priorizar políticas públicas, são as conhecidas *escolhas trágicas*.

Desse modo, a seletividade diz respeito ao rol de benefícios ofertados pelo sistema protetivo, ao passo que a distributividade está associada à relevância da seguridade social na política de redução das desigualdades sociais, com ações voltadas para o alcance das camadas sociais mais necessitadas.

O auxílio-reclusão e o salário-família são exemplos clássicos deste princípio, pois são benefícios direcionados aos segurados de baixa renda.

3.5 Irredutibilidade do valor dos benefícios

A irredutibilidade alcançada por este princípio não está adstrita exclusivamente à vedação ao decesso nominal do benefício, visa, também, a manutenção do poder de compra da prestação previdenciária diante dos efeitos deletérios da inflação.

Em contraponto a essa garantia, que, por óbvio, não é absoluta, é assente na jurisprudência do STF (Supremo Tribunal Federal) que a cobrança de tributo sobre os proventos

de aposentadorias/pensões não tem o condão de infirmar a irredutibilidade (CAMPOS, 2015, p. 53).

3.6 Equidade na forma de participação do custeio

Este princípio se assemelha ao princípio da capacidade tributária do ramo do direito tributário, o qual, em linhas gerais, determina que a carga tributária recaia em maior medida sobre os contribuintes detentores de maior poder econômico.

Sob a perspectiva da seguridade social, a equidade na participação do custeio está associada não só a capacidade econômica dos segurados e empresas em geral, mas também ao risco de acidentes de trabalho inerentes a certos ramos de negócio.

Atividades econômicas com alto grau de acidentes de trabalho e/ou doenças ocupacionais estão sujeitas a alíquotas mais elevadas do SAT (Seguro de Acidente de Trabalho).

Mais do que isso, empresas que necessitam de pouca mão-de-obra para o desempenho das suas atividades arcam com contribuições previdenciárias mais elevadas.

Ainda nessa esteira de equidade do custeio, destaque-se o escalonamento de alíquotas da tabela de contribuição dos segurados junto à previdência social, já que quem recebe maior remuneração se sujeita a uma alíquota contributiva maior.

3.7 Diversidade da base de financiamento

Este princípio tem inspiração na tríplice fonte de custeio referida no Plano Beveridge, ou seja, a seguridade social é responsabilidade do governo, das empresas e dos segurados.

De acordo com Ibrahim (2015, p. 72):

A contribuição da empresa, sobretudo no seguro de acidentes de trabalho, é facilmente justificada, também, para evitar que os empreendedores somente obtenham as vantagens da atividade humana, sem arcar com efeitos negativos, como a incapacidade para o trabalho, notadamente quando resultante do trabalho continuado. Exsurge daí a plena justificativa de solidarizar, também, o risco de empregadores. (IBRAHIM, 2015, p.72)

Apenas para exemplificar o quão a empresa é uma beneficiária indireta da seguridade social, cite-se o caso do auxílio-doença a cargo da previdência social, benefício previdenciário

a que faz jus o segurado que, cumprido o período de carência previsto na legislação, fica incapacitado para o exercício do seu labor por mais de 15 dias consecutivos.

Enfim, a diversidade da base de custeio tem o condão de melhor salvaguardar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema securitário ante às recorrentes oscilações setoriais dos segmentos arrecadadores, proporcionando, assim, o alcance da principal meta da seguridade social, qual seja, universalidade de cobertura e atendimento.

3.8 Caráter democrático e descentralizado da administração

Ao longo dos anos, a luta pela conquista de novos direitos tem sido uma constante na vida do ser humano. No início, se buscava o mais elementar deles: o direito à liberdade.

Com o decorrer do tempo, novas garantias foram asseguradas aos cidadãos.

A gestão democrática da seguridade social é resultado dessa progressiva conquista de direitos dos segurados ao longo do tempo.

Nada mais lógico, num Estado democrático de direito como o Brasil, que os diversos segmentos da sociedade participem dos órgãos colegiados nos quais seus interesses sejam discutidos, daí porque a gestão da seguridade social se operacionaliza de forma quadripartite, contando com a participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e governo.

Essa prerrogativa, por sinal, encontra arrimo no art. 10, da CF, *in verbis*:

Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. (BRASIL, 1988)

Essa gestão democrática está espelhada no Conselho Nacional de Previdência Social - CNPS, cujos membros, conforme art. 3º, da Lei 8.213/91, com redação dada pela Lei nº 8.619, de 05 de janeiro de 1993, abaixo transcrito, estão assim distribuídos:

Art. 3º Fica instituído o Conselho Nacional de Previdência Social–CNPS, órgão superior de deliberação colegiada, que terá como membros:
I - seis representantes do Governo Federal;
II - nove representantes da sociedade civil, sendo:
a) três representantes dos aposentados e pensionistas;
b) três representantes dos trabalhadores em atividade;
c) três representantes dos empregadores.
(BRASIL, 1993)

Com vistas a dar publicidade, as decisões tomadas pelo CNPS devem ser publicadas no Diário Oficial da União.

3.9 Preexistência do custeio

Como abordado linhas atrás, a partir do momento no qual o segurado passou a contribuir compulsoriamente para previdência social, a lógica de funcionamento do sistema protetivo passou por um processo de transmutação, deixando para trás a ideia de caridade para direito subjetivo do segurado.

No seu âmago, este princípio é consectário lógico da regra da contrapartida, ou seja, a criação, extensão ou majoração da prestação previdenciária está condicionada à prévia fonte de custeio correspondente. Este princípio, ao fim e ao cabo, tem como objetivo resguardar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema protetivo.

Apenas para registrar a relevância deste princípio para a saúde financeira do sistema previdenciário, vejamos o que dispõe a esse respeito o art. 195, da CF/88:

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

[...]

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.
(BRASIL, 1988)

É importante salientar, ademais, que a majoração da alíquota previdenciária, sem a correspondente repercussão financeira no benefício, em regra, vai de encontro aos valores defendidos por este princípio.

4 REGRAS DE TRANSIÇÃO DAS ECs 20/98 E 41/03

O aumento progressivo da expectativa de vida dos brasileiros vivenciado nos últimos anos alinhado ao controverso déficit da previdência social propalado pelo governo têm servido de argumento para reformas previdenciárias cada vez mais frequentes. Tais reformas, em regra, visam a retardar o acesso dos segurados ao tão sonhado benefício previdenciário, ora aumentando a idade para aposentação, ora o tempo de contribuição, ora estabelecendo nova sistemática de cálculo da prestação previdenciária, ou até mesmo, a um só tempo, promovendo alterações nestas 03 variáveis.

Com efeito, no concernente aos segurados que já reuniam, à época da inovação legislativa, todos os requisitos de elegibilidade da prestação previdenciária, ou seja, já estavam amparados sob o manto do direito adquirido, cujo direito, por assim dizer, já integrara o seu patrimônio jurídico, todas as reformas até então empreendidas o têm resguardado, e não poderia ser diferente, dado que o direito adquirido é tutelado pela Constituição Federal, inclusive com o *status* de cláusula pétrea.

Situação jurídica diferente diz respeito àqueles segurados que, embora já filiados ao sistema protetivo, ao tempo da reforma, não reuniam, em sua totalidade, todos os requisitos de concessão do benefício previdenciário.

Nessas circunstâncias, tem-se a seguinte dicotomia: se, por um lado, a dinamicidade das relações sociais clama do legislador mudanças legislativas mais céleres, por outro, não se pode perder de vista a garantia da estabilidade nas relações jurídicas defendida pelo princípio da segurança jurídica, uma das pedras de toque de um estado democrático de direito.

Ao defender a confiança depositada pelos jurisdicionados na estabilidade do sistema normativo, Faria (2007 apud CAMPOS, 2015, p. 249) preleciona que:

O poder constituinte derivado não se reveste de competência para operar na Constituição a reforma que bem entender. O seu campo de atuação é delimitado pelo poder constituinte originário. Desse modo, os limites a serem observados pelo poder derivado estão contidos na própria constituição. FARIA (2007 APUD CAMPOS, 2015, p. 249)

Ora, se o próprio poder derivado encontra limite de inovação na própria constituição, não poderia ser diferente no que toca à legislação infraconstitucional.

A propósito, tal princípio, cujo escopo de proteção vai além do direito adquirido, tem como premissa básica assegurar aos cidadãos um certo grau de previsibilidade nas regras então

postas, enfim, visa, em última análise, resguardar a confiança e a boa-fé dos sujeitos do direito no conjunto normativo vigente.

É com base no espírito valorativo desse princípio, complementado por outros “*mandados de otimização*” espalhados no ordenamento jurídico, que a expectativa de direitos dos segurados já filiados ao sistema protetivo deve ser preservada. Para tanto, as reformas previdenciárias têm se valido das denominadas regras de transição, consistentes na adoção de requisitos mais brandos frente aos regulados nas regras definitivas.

Afinal, não seria justo que mudanças tão abruptas não preservassem a expectativa de direitos dos segurados filiados ao sistema protetivo, quando da promulgação da reforma.

Segundo Campos (2015, p.257), “As regras de transição visam disciplinar situações que, embora não estejam consolidadas, trazem ao seu titular alguma vantagem em relação àqueles que irão ingressar no serviço público ou ingressaram após as emendas constitucionais da previdência.”

Dado o propósito do capítulo, serão abordadas as regras de transição das ECs. 20/98 e 41/03.

Com efeito, para que se possa melhor compreender o grau de rigidez de determinada reforma previdenciária, é primordial que se tenha conhecimento das regras vigentes antes das alterações legislativas operadas pela respectiva reforma.

Pois bem, antes das inovações implementadas pelas referidas emendas constitucionais, a redação original da CF/88, rezava que:

Art. 40. O servidor será aposentado:

- I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;
 - II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;
 - III - voluntariamente:
 - a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;
 - b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;
 - c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;
 - d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.
- (BRASIL, 1988)

Note que o dispositivo constitucional acima transcrito sequer fazia menção a tempo de contribuição, mas sim, a tempo de serviço.

No tocante aos segurados vinculados ao RGPS, a Carta Magna asseverava, em seu art. 202, o seguinte:

Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:

I - aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;

II - após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei;

III - após trinta anos, ao professor, e após vinte e cinco, à professora, por efetivo exercício de função de magistério.

(BRASIL, 1988)

A exemplo da redação do art. 40, aqui também não se fez qualquer menção a tempo de contribuição.

Atendo-se unicamente a esse detalhe em específico, a saber, tempo de serviço *versus* tempo de contribuição, já é possível vislumbrar o quanto o equilíbrio financeiro e atuarial era relegado a segundo plano.

Aliás, em relação ao Regime Próprio de Previdência Social dos servidores (RPPS), só houve previsão expressa de tempo de contribuição em 1993, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 03, de 17 de março de 1993.

Feito esse aparte, debruçemos, pois, sobre as regras de transição reguladas pela EC 20/98.

A principal mudança trazida à baila pela aludida emenda foi a substituição da outrora aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição, com a exigência de novos requisitos.

E aqui é importante rememorar que aqueles segurados que já reuniam, ao tempo da reforma, todos os elementos de concessão do benefício previdenciário, mantêm incólumes esse direito subjetivo.

4.1 Das regras de transição da EC 20/98

Como dito linhas atrás, as duas principais regras transitórias introduzidas pela a EC 20/98 restaram disciplinadas no art. 9º, *in verbis*:

Art. 9º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas para o regime geral de previdência social, é assegurado o direito à aposentadoria ao segurado que se tenha filiado ao regime geral de previdência social, até a data de publicação desta Emenda, quando, cumulativamente, atender aos seguintes requisitos:

I - contar com cinqüenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher; e

II - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

§ 1º - O segurado de que trata este artigo, desde que atendido o disposto no inciso I do "caput", e observado o disposto no art. 4º desta Emenda, pode aposentar-se com valores proporcionais ao tempo de contribuição, quando atendidas as seguintes condições:

I - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta anos, se homem, e vinte e cinco anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a quarenta por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior;

II - o valor da aposentadoria proporcional será equivalente a setenta por cento do valor da aposentadoria a que se refere o "caput", acrescido de cinco por cento por ano de contribuição que supere a soma a que se refere o inciso anterior, até o limite de cem por cento.

(BRASIL, 1988)

O *caput* do art. 9º disciplinou as regras inerentes à aposentadoria por tempo de contribuição integral, ao passo que o § 1º regulou os requisitos da aposentadoria proporcional.

Observe que a idade mínima, a saber, homem 53 anos, e mulher 48 anos, é ponto em comum entre as duas modalidades de aposentadorias. Nos demais requisitos, cada espécie de prestação carrega suas nuances.

No caso da aposentadoria integral, exigiu-se pedágio de 20 %. Com efeito, o pedágio, como comumente rotulado pela doutrina especializada, representa o período adicional de tempo de contribuição que o segurado terá de cumprir para alcançar o tempo de contribuição total da aposentadoria, assim entendido o tempo natural com o *plus* estipulado pelo pedágio. Esse período contributivo adicional é definido na data de promulgação da reforma.

Vejam, a título de exemplo, a seguinte situação hipotética:

Maria, contava, em 16/12/98, data de promulgação da EC 20/98, com 47 anos de idade e 25(vinte e cinco) de contribuição. Neste caso, a segurada teria que trabalhar por mais 06 anos para atingir o tempo de contribuição total, assim entendido os 5 anos exigidos para atingir os 30 anos fixados pela emenda, acrescidos do pedágio de 1 ano (20% do tempo faltante na data de publicação da emenda, ou seja, 20% de 5 anos).

Quando alcançar o tempo de contribuição exigido, vale dizer, 6 anos, Maria contará com 53 anos de idade.

Esses requisitos, quais sejam, idade mínima e tempo de contribuição, devem ser atingidos cumulativamente.

No caso ilustrado acima, ao atingir o tempo de contribuição de 6 anos, Maria terá alcançado, também, a idade mínima exigida, que no caso da mulher é de 48 anos.

Quanto à aposentadoria proporcional, disciplinada no § 1º, o pedágio estipulado foi da ordem de 40%, e o tempo mínimo de contribuição de 30 anos, se homem, e 25 anos de contribuição, se mulher.

Um ponto a se destacar é que quanto maior o tempo de contribuição faltante, maior o pedágio estipulado. Veja que, em comparação à aposentadoria integral, houve um incremento de 100% no pedágio, passando de 20 para 40%.

É importante consignar, por oportuno, que, a depender do tempo faltante, a aplicação da regra de transição pode se mostrar mais prejudicial ao segurado do que a própria regra definitiva, o que, convenhamos, não deixa de ser um contrassenso, sobretudo quando se leva em conta a principal finalidade de uma regra de transição, a saber, estabelecer requisitos mais brandos frente às regras definitivas.

Superada a análise das regras transitórias da EC 20/98, passa-se a enfatizar as regras transitórias da EC 41/03.

4.2 Das regras de transição da EC 41/03

De início, cabe o registro de que as mudanças operadas pela EC 41/03 foram, em sua grande maioria, direcionadas ao RPPS.

A primeira regra de transição implementada pela referida emenda consistiu na mitigação dos requisitos previstos no art. 1º, da EC 20/98. É que a regra de transição originalmente introduzida pela a EC 20/98 fixara, no que toca à aposentadoria por tempo de contribuição dos

servidores públicos efetivos, idades mínimas de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres. A Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005, aplicada exclusivamente aos servidores já pertencentes aos seus respectivos RPPS em 16/12/98, ao tempo em que reduziu essas idades para 53 anos e 48 anos, respectivamente, fixou pedágio de 20% sobre o tempo faltante em 16/12/198.

E aqui abrimos um parêntese para registrar que, para esse grupo de servidores, além da regra transitória abordada acima, a EC 47/05, atendendo a forte apelo desta classe, introduziu regra mais branda do que a inicialmente regulada pelo art. 1º, da EC 20/98, assegurando-lhes aposentadoria integral com idades inferiores a 60 anos, no caso dos homens, e 55 anos, se mulher, desde que atendessem aos requisitos da famosa *regra 85/95*.

Esse fator, 85/95, é fruto da soma da idade com o tempo de contribuição. Lembrando que, para se valer desta regra, a mulher deve contar com no mínimo 30 anos de contribuição, ao passo que o homem, 35 anos.

A principal finalidade desta regra foi premiar aqueles servidores com maior tempo de contribuição.

Apenas para exemplificar, cite-se o caso de uma mulher com 33 anos de contribuição. Nessa hipótese, poderia se aposentar com 52 anos de idade, visto que o somatório da idade com o tempo de contribuição resultaria em 85.

Destaque-se que a redação original da EC. 20/98 exigia idade mínima, em se tratando de mulher, de 55 anos. Enfim, o fator 85/95 buscou amparar os servidores com largo tempo de contribuição.

Não se pode olvidar, todavia, que em contrapartida a essa benesse, a aludida regra exige não só maior tempo de atividade no serviço público, no caso 25 anos, mas também, na carreira, 15 anos.

Por sua vez, a segunda regra de transição da EC 41/03 teve como propósito assegurar a integralidade e paridade aos servidores admitidos da 31/12/2003. Vejamo-la:

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no [§ 5º do art. 40 da Constituição Federal](#), vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

- I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;
 - II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
 - III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e
 - IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.
- (BRASIL, 1988)

A propósito, integralidade está relacionada à definição do valor da prestação previdenciária, ao passo que paridade está voltada para o reajustamento do benefício.

No caso dos servidores admitidos até 16/12/98, o valor da aposentadoria corresponde à totalidade da remuneração do cargo em que se der a aposentadoria. A paridade, por sua vez, significa que os inativos terão reajustes na mesma data e na mesma proporção dos ativos.

5 REGRAS DE TRANSIÇÃO DA EC 103/2019

O primeiro ponto a se destacar é que, como veremos adiante, as alterações promovidas por esta emenda, nos sistemas básicos previdenciários, quais sejam, RGPS e RPPS, se revelaram como uma das reformas previdenciárias mais restritivas até então empreendidas pelo estado brasileiro, quiçá a mais dura de todas as reformas.

Houve majoração na idade mínima, no tempo de contribuição, na forma de cálculo do benefício, no pedágio, enfim, todos os requisitos pelos quais perpassam o direito a aposentação tornaram-se mais rígidos.

Apenas para ilustrar, o pedágio máximo estipulado nas reformas pretéritas foi de 40%. Já a presente reforma, estipulou pedágio mínimo de 50%, podendo atingir, a depender da situação fática do segurado, 100%.

Com relação ao cálculo do salário-de-benefício, levava-se em conta, sob a égide da legislação então vigente, no caso o art. 29¹, da Lei nº 8.213/91, a média aritmética simples dos 80% maiores salários-de-contribuição do PBC (período básico de cálculo), ao passo que, conforme art. 26, tal média passou a corresponder a 100% dos salários-de-contribuição do PBC.

Essa mudança, indubitavelmente, provoca aviltamento na RMI (renda mensal inicial) do benefício previdenciário, visto que não permite a expurgação dos 20% menores salários-de-contribuição do PBC.

E não é só isso, esses critérios mais rígidos de acesso aos benefícios previdenciários não se limitaram às regras definitivas, se estenderam, também, às regras transitórias.

Com efeito, no concernente ao RGPS, a aludida reforma veiculou 05 regras de transição, ao passo que no tocante ao RPPS, definiu 02 regras.

A seguir, nos debruçaremos sobre as mencionadas regras, abordando, inicialmente, as regras de transição vinculadas ao RPPS.

Antes, porém, cabe o registro de que a EC 103/2019, ao tempo em que extinguiu a aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima, criou a chamada aposentadoria

¹ Art. 29. O salário-de-benefício consiste:

I - para os benefícios de que tratam as alíneas *b* e *c* do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário;

II - para os benefícios de que tratam as alíneas *a*, *d*, *e* e *h* do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo.

programada, demandando, para tanto, o cumprimento de critérios mais rígidos de concessão, sobretudo no que toca ao tempo de contribuição e idade mínima.

Ademais disso, é importante repisar que as regras de transição só alcançam os segurados filiados ao RGPS até 13/11/2019, data da entrada em vigor da EC 103/2019.

Pois bem, das 05 regras de transição correlacionadas aos RPGS, 04 têm como escopo a aposentadoria programada (arts.15,16,17 e 20, da Emenda Constitucional nº 103/2019), e uma, a aposentadoria por idade urbana (art. 18, da EC 103/2019).

5.1 Da regra de transição do art. 15

Esta regra estabeleceu uma escala progressiva de pontos, consubstanciada na soma do tempo de contribuição do segurado com a idade. Eis, o inteiro teor, do art. 15:

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

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

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

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso II do **caput** será acrescida a cada ano de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem. (BRASIL, 1988)

Note que, a partir de janeiro/2020, a pontuação indicada no inciso II, a saber, mulher 86 pontos e homem 96 pontos, será acrescida de 1(um) ponto a cada ano, de modo que a mulher alcançará o ápice da pontuação, vale dizer, 100 pontos, em janeiro/2033, ao passo que o homem atingirá em janeiro/2028, isto é, 105 pontos.

5.2 Da regra de transição do art. 16

Esta regra conjuga tempo de contribuição com idade mínima. É o que se extrai da leitura do art. 16, *in verbis*:

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

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

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

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

(BRASIL, 1988)

Diferentemente da regra de transição anterior, nesta exige-se idade mínima do segurado.

Com efeito, a partir de janeiro/2020, as idades mínimas estabelecidas no inciso II, crescem 6 meses a cada ano, de maneira que a mulher alcançará o ápice em janeiro/2031(62 anos), e o homem em janeiro/2027(65 anos).

5.3 Da regra de transição do art. 17

Esta regra fixou pedágio de 50% do tempo faltante do segurado na data de promulgação da reforma, no caso, 13/11/2019. Eis a redação do art. 17:

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

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

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

(BRASIL, 1988)

A lógica de funcionamento deste pedágio é análoga àquela regulada pela EC 20/98, já abordada linhas atrás, ou seja, toma como parâmetro o tempo de contribuição do segurado na data de aprovação da reforma, marco a partir do qual se calcula o tempo adicional a ser preenchido.

A partir desta regra, é possível visualizar com mais clareza o grau de rigidez das regras de transição introduzidas pela reforma em apreço. Até então, só a reforma da previdência operada pela EC 20/98 tinha trabalhado com a sistemática de pedágio, sendo que, naquela ocasião, o pedágio máximo estipulado foi de 40%.

Para se enquadrar nesta regra, a mulher tem que somar, ao tempo da reforma, mais de 28 anos de tempo de contribuição, e o homem, mais de 30 anos.

Como se vê, trata-se de uma regra de transição voltada, preponderantemente, para aquele grupo de segurados cujo tempo de contribuição se aproximava bastante do mínimo exigido antes da reforma. Não se exige idade mínima nesta regra.

Como contraponto, tem-se que: embora, à primeira vista, tal regra se mostre mais branda, sobretudo pelo o fato de não se exigir idade mínima, não se pode minimizar que a incidência obrigatória do fator previdenciário pode reduzir substancialmente o valor do benefício.

Com efeito, o fator previdenciário foi introduzido no ordenamento jurídico por intermédio da Lei nº 9.876/99. A principal finalidade dele foi desestimular as aposentadorias precoces.

A própria lei *supra* definiu o cálculo do referido fator:

Gráfico 03: Cálculo do Fator Previdenciário.

$$\text{CÁLCULO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO}$$

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right]$$

Fonte: Lei nº 9.876/99.

Onde:

f = fator previdenciário;

Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;

Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;

Id = idade no momento da aposentadoria;

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31.

Note que a idade do segurado é umas das variáveis do cálculo do fator.

Como consequência, tem-se que quanto mais precoce a idade do segurado no momento da aposentadoria, menor será o salário-de-benefício (SB), e, por conseguinte, a RMI. É que, a definição da Renda Mensal do Benefício perpassa pelas seguintes etapas:

SB: Média aritmética simples de 100%² dos salários-de-contribuição do PBC *versus* FP.

A RMI, por sua vez, é resultante da seguinte expressão:

RMI = Salário de Benefício x Coeficiente (ou Alíquota) de benefício.

Enfim, na hora de requerer o benefício, é preciso que o segurado tenha cautela, sobretudo se atingir os requisitos em mais de uma regra, para que, de fato, escolha a aposentadoria mais vantajosa.

Acerca dessa temática, é importante ressaltar, inclusive, que há farta legislação infralegal obrigando o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a ofertar o melhor benefício ao segurado, senão vejamos:

Decreto nº 3.048/99

Art. 176-E. Caberá ao INSS conceder o benefício mais vantajoso ao requerente ou benefício diverso do requerido, desde que os elementos constantes do processo administrativo assegurem o reconhecimento desse direito.

Instrução Normativa nº 128/2022

Art. 589. É vedada a transformação de aposentadoria por idade, tempo de contribuição e especial, em outra espécie, após o recebimento do primeiro pagamento do benefício ou do saque do respectivo FGTS ou do PIS.

§ 1º Na hipótese de o segurado ter implementado todas as condições para mais de uma espécie de aposentadoria na data da entrada do requerimento e em não tendo sido lhe oferecido o direito de opção pelo melhor benefício, poderá solicitar revisão e alteração para espécie que lhe é mais vantajosa.

E mais, não logrando êxito na seara administrativa, o segurado dispõe de consolidada jurisprudência em prol da garantia do melhor benefício, inclusive da instância máxima da justiça, como é o caso do Recurso Extraordinário n.º 630.501/RS, afetado como repercussão geral, cuja ementa colaciona-se abaixo:

APOSENTADORIA – PROVENTOS – CÁLCULO. Cumpre observar o quadro mais favorável ao beneficiário, pouco importando o decesso remuneratório ocorrido em data posterior ao implemento das condições legais.

² Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência. (EC. 103/2019)

Considerações sobre o instituto do direito adquirido, na voz abalizada da relatora – ministra Ellen Gracie –, subscritas pela maioria.

Como se extrai dos excertos destacados acima, cumpridos os requisitos inerentes a mais de uma espécie de prestação previdenciária, o segurado tem o direito subjetivo àquela que lhe for mais vantajosa.

5.4 Da regra de transição do art. 20

Prevista no art. 20, da EC 103/2019, esta regra fixou pedágio de 100%.

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

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

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

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

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

(BRASIL, 1988)

Conforme se extrai do *caput* do dispositivo constitucional supratranscrito, esta regra se aplica tanto ao RGPS quanto ao RPPS.

A título de esclarecimento, cabe o registro de que, se para o RGPS, a reforma previu duas regras de pedágio, a do art. 17, com pedágio da ordem de 50%; para os servidores vinculados ao RPPS da União, só restou esta, com pedágio de 100%, o que evidencia, neste ponto, tratamento mais rígido aos servidores.

De modo geral, percebe-se que o tempo mínimo de contribuição exigido pelas 04 regras de transição abordadas acima corresponde a 30 anos, se mulher, e 35 anos, se homem, o que atesta a preocupação do poder constituinte derivado com o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema protetivo, seja o RGPS, seja o RPPS.

Obviamente, a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial do sistema protetivo não tem o condão de acobertar arbitrariedades por parte do legislador, de modo que a fixação de regras de transição demasiadamente severas representa, ao fim e ao cabo, o próprio tolhimento da tutela da expectativa de direito.

Superada a análise das 04 regras de transição dispostas acima, avancemos para a regra de transição da aposentadoria por idade urbana, disciplinada no art. 18, da EC 103/2019.

5.5 Da regra de transição do art. 18

Das regras transitórias inseridas no microssistema da seguridade social pela EC 103/2019, esta se notabiliza como a que se exige menor tempo de contribuição a cargo do segurado, senão vejamos:

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.

(BRASIL, 1988)

Em tempo, a partir de janeiro/2020, as idades mínimas estabelecidas no inciso II, acresce 6 meses a cada ano, de maneira que a mulher alcançará o ápice em janeiro/2031(62 anos), e o homem, em janeiro/2027(65 anos).

Além das 05 regras de transição elencadas acima, a EC 103/2019 trouxe no seu bojo, com aplicação exclusivamente para o RPPS, a regra de transição comumente chamada de sistemática de pontos, cujos requisitos estão disciplinados no art. 4º, *in verbis*:

Art. 4º O servidor público federal que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;

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

III - 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público;

IV - 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e

V - 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 §§ 2º e 3º.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2022, a idade mínima a que se refere o inciso I do **caput** será de 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se homem.

§ 2º A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso V 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.
(BRASIL, 1988)

Levando-se em conta que a regra regulamentada no art.20, já explanada linhas atrás, aplica-se tanto ao RGPS como ao RPPS, tem-se que a reforma da previdência dispensou 2 regras de transição para o RPPS, e 05 para o RGPS.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação dos gestores públicos com o equilíbrio das contas públicas tem sido cada vez mais recorrente. Com vistas a conciliar o atendimento das ilimitadas demandas sociais frente aos escassos recursos públicos, o Estado brasileiro vem empreendendo uma série de reformas, todas, frise-se, com o fito de reduzir os gastos públicos.

Um marco legislativo importante na busca de uma gestão pública equilibrada diz respeito à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - lei complementar nº 101/2000, isso porque a referida lei, de observância obrigatória pela União, Estados e Municípios, abarcando inclusive suas respectivas autarquias, impõe limites para despesas com pessoal e para o endividamento público. Ainda nessa senda de limitação de gastos públicos, destaque-se, mais recentemente, a promulgação da Emenda Constitucional de nº 95, de 15 de dezembro de 2016, a qual, em linhas gerais, limitou por 20 anos os gastos públicos.

No concernente à Seguridade Social em específico, conforme abordado ao longo do trabalho, esse viés reformista iniciara de forma mais aguda em 1998, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/98. De lá para cá, as reformas previdenciárias têm se tornado não só mais frequentes, como também mais rígidas, restritivas, com destaque especial para a reforma implementada pela EC 103/2019, a mais dura de todas.

Naturalmente, o aumento da expectativa de vida dos brasileiros exerce forte pressão fiscal sobre o equilíbrio financeiro e atuarial da Seguridade Social, mormente no segmento da previdência social, e, por conseguinte, das contas públicas em geral, de modo que as reformas previdenciárias se afiguram indispensáveis para a saúde financeira do sistema. Basta recordar que até bem pouco tempo (antes da reforma implementada pela EC 103/2019) sequer exigia-se idade mínima para se aposentar no Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Em contraponto, o Estado brasileiro não deve atribuir o déficit da previdência unicamente aos segurados, daí porque a rigidez das regras de concessão dos benefícios previdenciários deve vir acompanhada de uma efetiva política de arrecadação tributária, com o combate a corrupção e a sonegação tributária.

Fazendo um recorte da EC 103/2019, é possível concluir que as regras de transição nela reguladas, como visto ao longo do trabalho, se mostraram demasiadamente rígidas, sejam no que toca aos requisitos de concessão da prestação previdenciária, idade, tempo de contribuição, sejam na forma de cálculo, enfim, parecem desnaturar a principal finalidade das regras de transição, a saber, oferecer aos segurados já filiados ao regime, sem, contudo, ostentar o status de direito adquirido, uma transição mais suave.

Enfim, embora as reformas previdenciárias levadas a cabo pelo governo brasileiro encontrem respaldo no quadro atual da previdência, a despeito da insatisfação dos segurados diretamente afetados, tais mutações legislativas não devem representar o tolhimento da expectativa de direito.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 13 ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Coleção Saraiva de Legislação. 49 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.**

_____. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.**

_____. Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999. **Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.**

_____. Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999. **Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.**

_____. Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022. **Disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário.**

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**. 6 ed. Curitiba: Juruá, 2015.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, ONU, 1948.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de Direito Administrativo Positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

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

OIT. Organização Internacional do Trabalho.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de Direito da Seguridade Social**. São Paulo: Saraiva, 2007.

ZAVASCKI, Teori Albino. Direitos fundamentais de terceira geração. **Revista da Faculdade de Direito**, v. 15, n. 15, 1998. Acesso:<https://scholar.google.pt/>. Em 14/11/2022.