

**UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ**

**Danilo Ribeiro Campos**

**PREVIDÊNCIA SOCIAL:** um direito fundamental à luz da  
Constituição de 1988 frente às limitações materiais do Estado  
brasileiro

**Taubaté -SP  
2022**

**Danilo Ribeiro Campos**

**PREVIDÊNCIA SOCIAL: um direito fundamental à luz da  
Constituição de 1988 frente às limitações materiais do Estado  
brasileiro**

Trabalho de Graduação apresentado para  
obtenção do diploma de Bacharel em  
Direito do Departamento de Ciências  
Jurídicas da Universidade de Taubaté.

Orientadora: Dr<sup>a</sup>. Andréia Fogaça  
Rodrigues Maricato.

**Taubaté -SP  
2022**

**Grupo Especial de Tratamento da Informação - GETI**  
**Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBi**  
**Universidade de Taubaté - UNITAU**

C198p Campos, Danilo Ribeiro  
Previdência social : um direito fundamental à luz da Constituição de 1988 frente às limitações materiais do Estado brasileiro / Danilo Ribeiro Campos. -- 2022.  
73f. il.

Monografia (graduação) - Universidade de Taubaté, Departamento de Ciências Jurídicas, 2022.  
Orientação: Profa. Dra. Andréia Fogaça Rodrigues Maricato, Departamento de Ciências Jurídicas.

1. Direitos fundamentais. 2. Direitos sociais. 3. Reforma da previdência. 4. Aposentadoria. I. Universidade de Taubaté. Departamento de Ciências Jurídicas. Curso de Direito. II. Título.

CDU - 349.3

**Danilo Ribeiro Campos**

**Previdência Social: um direito fundamental à luz da Constituição de 1988 frente às limitações materiais do Estado brasileiro**

Trabalho de Graduação apresentado para obtenção do Certificado de Graduação pelo Curso de Direito do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade de Taubaté.

Área de Concentração: Direito Previdenciário

Data: \_\_\_\_\_

Resultado: \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr<sup>a</sup>. Andréia Fogaça Rodrigues Maricato

Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Universidade de Taubaté

Assinatura \_\_\_\_\_

À minha querida família, que tanto admiro, dedico o resultado do esforço realizado ao longo deste percurso.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiro a Deus por ter me mantido na trilha certa durante este projeto de pesquisa com saúde e forças para chegar até o final.

Sou grato à minha família pelo apoio que sempre me deram durante toda a minha vida.

Deixo um agradecimento especial a minha orientadora pelo incentivo e pela dedicação do seu escasso tempo ao meu projeto de pesquisa.

Também quero agradecer à Universidade de Taubaté e a todos os professores do meu curso pela elevada qualidade do ensino oferecido.

## RESUMO

O presente trabalho tem como tema a concretização dos direitos sociais no Brasil a partir de sua afirmação como direito fundamental com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Do rol elencado no Capítulo – Dos Direitos Sociais, verificamos o direito de todos os trabalhadores de gozar de uma previdência para quando atingir idade avançada e, naturalmente, encontrar mais dificuldades para se manterem ativos no mercado de trabalho. Abordamos a concessão da aposentadoria pelo Regime Geral da Previdência Social aos trabalhadores urbanos. O objetivo é entender se as alterações para regras e requisitos implementadas pela Emenda Constitucional nº103/2019 caminham no sentido de ampliar ou não a prestação de direitos sociais à população. A pesquisa têm caráter qualitativo. Foram realizadas revisões bibliográficas na doutrina sobre a evolução dos direitos fundamentais, sociais e o direito à previdência social, até a consolidação constitucional no Brasil. Os estudos consultados no âmbito da teoria geral dos direitos fundamentais forneceram o embasamento pra compreender as relações entre a reserva do possível e o mínimo existencial. Tomamos como base estudos e dados levantados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil (ANFIP) sobre a realidade financeira e atuarial da Seguridade Social contemporânea à Emenda, além de notícias e análises veiculadas por jornais de grande circulação no país. A conclusão demonstra que a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição e a conjugação desse requisito com a idade mínima de 65 anos para homens e 62 para mulheres são inovações que poderão alijar cada vez mais trabalhadores do direito à aposentadoria. O valor dos benefícios concedidos tendem a ser menores. Homens, por exemplo, deverão trabalhar em média 11,8 anos a mais para se aposentar e, boa parte, com benefício até 70% do salário de contribuição. As decorrências podem prejudicar as condições de vida da população idosa. Todo o contexto nos leva a entender que o direito social fundamental à previdência sofrerá restrições. Embora ainda não seja atingido no seu núcleo essencial, as mudanças implementadas pela última Reforma da Previdência poderão privar trabalhadores do mínimo existencial.

Palavras Chave: Direitos Fundamentais. Direitos Sociais. Reforma da Previdência. Aposentadoria.

## ABSTRACT

The present final paper has as its theme the realization of social rights in Brazil from its affirmation as a fundamental right with the promulgation of the Federal Constitution of 1988. From the list listed in the Chapter - On Social Rights, we verify the right of all workers to enjoy a pension for when they reach old age and, naturally, find more difficulties to remain active in the labor market. We approach the granting of retirement by the General Social Security System to urban workers. The objective is to understand whether the changes to rules and requirements implemented by Constitutional Amendment nº103/2019 are moving towards expanding or not the provision of social rights to the population. The research has a qualitative character. Literature reviews were carried out in the doctrine on the evolution of fundamental and social rights and the right to social security, until the constitutional consolidation in Brazil. The studies consulted within the scope of the general theory of fundamental rights provided the basis for understanding the relationships between the reserve of the possible and the existential minimum. We are based on studies and data collected by the Federal Court of Auditors (TCU) and the National Association of Auditors of the Federal Revenue of Brazil (ANFIP) on the financial and actuarial reality of Social Security contemporary to the Amendment, in addition to news and analyzes published by newspapers. The conclusion shows that the extinction of retirement based on contribution time and the combination of this requirement with a minimum age of 65 years for men and 62 for women are innovations that will increasingly exclude workers from the right to retirement. The value of the benefits granted tend to be lower. Men, for example, will have to work an average of 11.8 years more to retire and, for the most part, with a benefit of up to 70% of the contribution salary. The consequences can harm the living conditions of the elderly population. The whole context leads us to understand that the fundamental social right to social security will be restricted. Although its essential core has not yet been reached, the changes implemented by the last Pension Reform could deprive workers of the existential minimum.

Keywords: Fundamental Rights. Social rights. Social Security Reform. Retirement.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	4
1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS .....	8
1.1 A dignidade de pessoa humana dos direitos fundamentais .....	8
1.2 As dimensões dos direitos fundamentais .....	10
1.3 A Constituição de 1988 e a positivação dos direitos sociais fundamentais .....	14
1.4 A Ordem social como extensão dos direitos sociais no Brasil.....	19
2 DO SURGIMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL MODERNA .....	22
2.1 Da Antiguidade Clássica ao Estado liberal .....	22
2.2 Liberalismo: marco para a assistência pública.....	24
2.3 Estado Social de Direito: base para os sistemas de seguridade social .....	26
2.4 A evolução brasileira .....	29
2.4.1 Brasil Império.....	29
2.4.2 Brasil República.....	30
3 A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL .....	35
3.1 Da Ordem Social .....	35
3.1.1 O direito à saúde .....	36
3.1.2 O direito à assistência social .....	37
3.1.3 O direito à previdência social .....	38
3.2 A previdência social brasileira .....	39
3.2.1 Planos Complementares.....	40
3.2.2 Planos Básicos .....	40
3.3 Financiamento e custeio da seguridade social no Brasil.....	41
3.4 Benefícios do RGPS.....	47
4 REFORMA DA PREVIDÊNCIA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL nº 103/2019 .....	53
4.1 O objetivo: equilíbrio financeiro e atuarial da previdência .....	53
4.2 A aposentadoria por idade e tempo de contribuição para trabalhadores urbanos pós-reforma .....	56
CONCLUSÃO .....	60
REFERÊNCIAS .....	63



## INTRODUÇÃO

Os direitos sociais são posições jurídicas garantidas constitucionalmente que credenciam o indivíduo a exigir do Estado uma postura ativa para a manutenção das condições de sobrevivência na sociedade. São prestações tanto de natureza jurídica quanto material no sentido de implementar condições suficientes que permitam o acesso a direitos, bens e serviços, necessários ao exercício de liberdades fundamentais de modo a atingir outro objetivo maior: igualar as situações sociais desiguais.

A Constituição Federal de 1988 elenca os direitos sociais no Título II, que trata dos direitos e garantias fundamentais. Tal posicionamento no texto constitucional traduz um avanço histórico no tratamento oferecido a essa fração dos direitos humanos. O art. 6º da CF expressa que 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 e a assistência aos desamparados.

O rol elencado de tal forma encerra uma polêmica doutrinária quanto a natureza dos direitos sociais que passam a ser, definitivamente, considerados verdadeiros direitos fundamentais, com força normativa e vinculantes.

No entanto, não escapam ao enquadramento na reserva do possível, entendida como o limite da possibilidade econômica e jurídica do Estado, o principal destinatário das normas que prescrevem os direitos fundamentais. Os bens objetos das prestações dependem da existência de recursos financeiros e jurídicos para que sejam entregues.

A proposta mais ampla deste trabalho visa, em linhas gerais, analisar a concretização de direitos sociais fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 perante o desafio orçamentário imposto ao Estado brasileiro.

A fatia mais relevante dos recursos que dão viabilidade financeira à amplitude da cobertura dos benefícios da previdência social provém de um sistema de financiamento por toda a sociedade delineado pela Constituição Federal em que de forma direta estão previstas contribuições sociais específicas e, indiretamente, os recursos são provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

É nesse ponto em que surgem os elementos para levantar outra problemática e objetivo do presente trabalho: analisar a disponibilidade dos recursos jurídicos que asseguram o custeio (direto e indireto) da seguridade social inseridos no contexto histórico da conjuntura econômica brasileira.

Partimos do pressuposto de que o orçamento público não pode ser apresentado como um fim em si mesmo, mas deve ser entendido como instrumento de desenvolvimento de uma nação, entendendo que sua função é equilibrar e manter a estabilidade da economia nacional, afastando a inflação, fazendo com que os investimentos do Estado correspondam exatamente a todos os recursos financeiros disponíveis, sem excedê-los ou ficar aquém.

No mesmo sentido, também é necessário fomentar o crescimento e o desenvolvimento da economia nacional para ampliar as atividades que dão ensejo aos fatos geradores das contribuições voltadas ao financiamento direto da seguridade social. Conseqüentemente, seria possível ampliar a cobertura dos benefícios para cada vez maior parcela da população.

No entanto, os ciclos de crises econômicas mundiais, sobretudo desde a década de 1970, têm orientado de forma distinta a atuação de governos nacionais, muitas vezes em sentido contrário. Assistimos a situações que beiram ao colapso do orçamento público. Devido a gastos elevados, por vezes acima da arrecadação fiscal, desequilíbrios nas contas públicas, alto nível de endividamento público e a conseqüente redução da capacidade de investimento em políticas de bem estar social.

Neste contexto, buscamos analisar como o legislador tem trabalhado para construir os recursos jurídicos de modo que o financiamento da seguridade social seja adequado à realidade financeira nacional.

No Brasil, reformas da previdência foram implementadas desde a década de 1990, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, Lula, Dilma e recentemente, Bolsonaro.

É sob essa perspectiva que o presente trabalho pretende alcançar ainda o direito à previdência social, com atenção voltada para em que medida as contribuições sociais conseguem manter os benefícios concedidos aos assegurados do Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

Diante do exposto cabe indagar: as Reformas da Previdência implementadas desde a entrada em vigor da Carta Magna de 1988, com atenção principal às

alterações promovidas em 2019, caminham no sentido de ampliar o acesso aos direitos sociais previstos na Constituição ?

Sob tais situações emergem as seguintes hipóteses:

- Há redução da cobertura do benefícios da previdência social.
- Fica limitada a capacidade de o Estado brasileiro ampliar a cobertura dos benefícios para parcela maior da população.
- A nova sistemática do cálculo de benefícios depois da reforma da previdência em 2019 dificulta o acesso e diminui o valor médio dos benefícios, reduzindo acesso da população ao direito social.

O trabalho baseia-se em revisões bibliográficas das obras de autores e doutrinadores em Direito Constitucional e Direito da Seguridade Social como Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Bonavides, Sérgio Pinto Martins, Fábio Zambitte, Frederico Amado; além de artigos científicos, consultas ao texto Constitucional e à legislação previdenciária vigente, documentos e dados em órgãos estudiosos da questão previdenciária no Brasil como o Tribunal de Contas da União que apresentou o estudo “Panorama do sistema de previdência social no Brasil” em 2019 e a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) que produz anualmente a “Análise da Seguridade Social”. Ambos documentos tomados como fundamento neste trabalho.

Também foram consultadas como fonte de informação jornais de grande circulação entre os quais, Folha de São Paulo, Valor Econômico e Poder360.

Como procedimento metodológico, as informações colhidas foram analisadas com abordagem qualitativa para compreender os fundamentos e consequências das mudanças implementadas pela Reforma da Previdência em 2019, sobretudo, quanto à aposentadoria por idade e tempo de contribuição mínimos dos trabalhadores urbanos, atingindo, assim, o direito fundamental à previdência social no Brasil.

Trata-se de uma pesquisa de caráter básico, mas importante para perceber de como o Estado brasileiro – no desenrolar de sucessivos governos - tem manipulado os recursos jurídicos para manter os direitos sociais constitucionais, tendo em vista os limites impostos pela reserva do possível e observada a garantia de um mínimo existencial.

O tema eleito ainda contribui com a reflexão sobre uma possível mudança na concepção de como deve ser um Estado garantidor dos direitos fundamentais de segunda dimensão, considerando que tais direitos podem sempre sofrer reduções e limitações, muitas vezes impostas por leituras que tendem a favorecer credores da dívida pública, reduzindo a capacidade de investimentos na área social.

Para tanto, a seguridade social, mais especificamente a previdência social, serve como objeto de estudo neste momento, por ser também um dos mais importantes e efetivos instrumentos para a promoção de direitos e redução da desigualdade: um dos objetivos da República expressos na Carta Magna.

## **1 HISTÓRICO E EVOLUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS**

Três décadas após a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, os desafios e obstáculos para a concretização dos direitos sociais nela previstos, quando não permanecem com a magnitude do momento da sua promulgação, por vezes, mostram-se hodiernamente ainda maiores.

Contudo há que se reconhecer - com base na literatura consultada - o avanço promovido pela nossa carta política de 1988 no que tange à positivação dos direitos fundamentais em todo nosso ordenamento jurídico.

Para atingir tamanha evolução o constituinte brasileiro fundamenta-se na evolução histórica dos direitos humanos com a contribuição de variadas sociedades, sobretudo da tradição romano-germânica, das culturas anglo-saxãs e, mais recentemente, nos estados fundados ao redor dos ideais socialistas no leste europeu.

Partindo do final dos Estados Absolutistas, pretende-se neste capítulo, exibir a construção dos direitos humanos, concebidos como fundamentais nos Estados a ponto de abranger direitos sociais – como a previdência social - com o objetivo de dar pragmatismo ao propalado e consagrado princípio universal da dignidade da pessoa humana.

### **1.1 A dignidade de pessoa humana dos direitos fundamentais**

O princípio da dignidade da pessoa humana assume o eixo central na evolução dos direitos do Homem, que dotado de personalidade desenvolve um conjunto de qualidades e relações ao longo da vida. Tem-se assim que no entorno do Homem em sua própria expressão e existência nascem, naturalmente, direitos e suas respectivas formas de garantia voltados para o desenvolvimento da personalidade humana.(JÚNIOR, 2016)

Ao fornecer proteção especial, A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1789 (DUDH) se tornou um marco histórico para a consolidação de aspectos práticos da dignidade humana.

O doutrinador Paulo Bonavides (2011) ensina que o raciocínio histórico e filosófico sobre a dignidade da pessoa humana termina por vincular os direitos

fundamentais, ao mesmo tempo que os universaliza e os torna inerentes ao ideal de pessoa humana. “A universalidade se manifestou pela vez primeira, qual descoberta do racionalismo francês da Revolução.” (BONAVIDES, 2011, p. 562)

As Declarações que se seguiram a DUDH também passaram a reconhecer à pessoa humana alguns direitos de personalidade, mediante proteção à vida, à propriedade, à liberdade, à igualdade, à integridade, à intimidade, entre outros. Houve a vinculação de esferas das relações humanas aos direitos fundamentais.

No decorrer do século XX, na esteira das ideias iluministas, a dignidade da pessoa humana concretizou-se em Declarações supranacionais.

Os direitos humanos compreendem, assim, todas as prerrogativas e instituições que conferem a todos, universalmente, o poder de existência digna, livre e igual. Cuida-se da expressão mais utilizada no âmbito das declarações internacionais, por refletir exatamente a preocupação da comunidade internacional com a proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos de todas as pessoas e dos povos, independente de sua nacionalidade, vinculação política e opção ideológica. (JÚNIOR, 2016, p. 450)

Segundo Barroso (2014), a partir da materialização de declarações e convenções internacionais é que a dignidade da pessoa humana seria adotada como consenso ético no mundo ocidental para depois ser compreendida como um valor fundamental.

Valores, sejam políticos ou morais, ingressam no mundo do direito, assumindo, usualmente, a forma de princípios. A dignidade, portanto, é um princípio jurídico de status constitucional. Como valor e como princípio, a dignidade humana funciona tanto como justificção moral como fundamento normativo para os direitos fundamentais. (BARROSO, 2014, p. 285)

Os valores emanados pela dignidade da pessoa humana passam a ser descritos posteriormente nas declarações internacionais como direitos humanos cuja existência, na prática, independe do direito positivo, pois partem do direito natural, constituindo um núcleo mínimo necessário à existência digna que jamais poderia ser abandonado sob o risco de diminuir sua objetividade.

Após o mundo amargar os danos causada pelas duas grandes guerras mundiais no século, ficou o sentimento de que as premissas legislativas dos Estados-Nação da época não era suficientes para barrar tamanha violação ao Homem. Tornou-se necessária a interpretação dos direitos humanos sob uma ótica mais jusnaturalista para que fossem positivados com garantia de mais eficácia.

Com a ascendência da valorização da ética e da moral, a dignidade da pessoa humana reaparece como unidade axiológica do ordenamento jurídico, irradiando sua força para a concretização dos direitos humanos. Nessa relação simbiótica, poderíamos dizer que os direitos humanos constituem revelações da dignidade da pessoa humana, pelo menos de início. (BAHIA, 201, p. 100)

Portanto, os contornos jurídicos do princípio da dignidade da pessoa humana ficam mais consolidados e consagrados como valores universais, ao final do período das guerras mundiais que assolaram, sobretudo o mundo ocidental e o continente europeu.

Conforme entendimento mais amplo na doutrina, os direitos fundamentais são, assim, nada mais do que direitos humanos consignados nas declarações internacionais e positivados no plano interno pelas Constituições estatais.

Júnior (2016) esclarece que a fundamentalidade material que explicitam e concretizam a dignidade da pessoa humana está nas posições jurídicas essenciais conferidas pelos ordenamentos jurídicos aos direitos fundamentais.

## **1.2 As dimensões dos direitos fundamentais**

Desde a segunda metade do século XX os direitos fundamentais vem tomando espaço de destaque nos debates doutrinários que os dotaram de características, entre as quais a historicidade. Isso implica entender que tais direitos foram construídos ao longo do tempo e merecem ser analisados sob uma perspectiva histórica marcados por lutas sociais.

Na lição de Norberto Bobbio (2004) os direitos fundamentais nascem com a dinâmica da evolução humana e são identificados, destacados em determinados momentos históricos, por lutas em defesa de novas liberdades frente a toda forma de poder.

Os direitos do homem, apesar de terem sido considerados naturais desde o início, não foram dados de uma vez por todas. Basta pensar nas vicissitudes da extensão dos direitos políticos. Durante séculos não se considerou de forma alguma natural que as mulheres votassem. Agora, podemos também dizer que não foram dados todos de uma vez e nem conjuntamente. Todavia, não há dúvida de que as várias tradições estão se aproximando e formando juntas um único grande desenho da defesa do homem, que compreende os três bens supremos da vida, da liberdade e da segurança social. (BOBBIO, 2004, p. 96)

A historicidade é uma das características mais marcantes, evidenciando que os direitos fundamentais resultam do todo de um processo histórico que evolue afirmação, reconhecimento, constitucionalização e universalização.

Frente ao Estado absolutista, os homens conquistaram a liberdade e passaram a ser sujeitos de direito para posteriormente adquirirem uma posição jurídica que os capacitasse a receber direitos prestacionais. E num terceiro momento são habilitados a participar ativamente do processo político como sujeito do mesmo Estado. Cada uma dessas conquistas se sobrepõem no tempo e evidenciam um processo histórico da emancipação humana. Encontram correspondência nos estudos de Georg Jellinek na teoria clássica dos quatro *status*, na medida em que os direitos fundamentais correspondem a cada um dos *status* propostos pelo autor, desempenhando funções distintas.

Segundo Jellinek (2000), além da esfera privada de atuação, o indivíduo também está inserido em uma esfera pública ao integrar uma comunidade política, momento em que se vincula ao Estado, adquire personalidade frente a este por meio de quatro situações jurídicas.

*Status passivo*: o indivíduo estaria subordinado aos poderes estatais, sujeitos a um conjunto de deveres impostos pelo Estado que o vincula por meio de ordens e proibições (JELLINEK, 2000).

*Status libertatis*: Não há intervenção na esfera individual a fim de que sejam asseguradas liberdades face ao Estado (JELLINEK, 2000).

*Status positivus*: o indivíduo tem direito a determinadas prestações positivas por parte do Estado para a satisfação de certas necessidades (JELLINEK, 2000).

*Status activus*: ao indivíduo é assegurada possibilidade de participar ativamente da formação da vontade política da sociedade, por exemplo, por meio do voto (JELLINEK, 2000).

Antonio-Enrique Pérez Luño (2013) leciona que há um processo de mutação histórico pelo qual passam os direitos humanos – desde o surgimento inspirado no iluminismo e no ideário liberal-burguês – evidenciando autênticas transformações tanto no conteúdo, quanto na titularidade e eficácia, que foi determinante para sua organização em “gerações”.

A proposta de cunho didático de uma divisão dos direitos fundamentais ganha repercussão com a exposição feita pelo Diretor do Departamento Jurídico da

UNESCO, Karel Vasak, durante sua aula inaugural na Décima Sessão do Instituto Internacional de Direitos Humanos de Estrasburgo em 1979, quando apresenta a terminologia “direitos humanos da terceira geração”. (LUÑO, 2013). Para Vasak (Apud LUÑO, 2013), as gerações refletem uma sequência histórica da institucionalização dos ideais da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade.

Cabe ressaltar agora a compreensão doutrinária sobre a limitação do uso da terminologia “geração”. É grande a crítica apresentada no sentido de que os direitos fundamentais não devem ser entendidos como superados ou substituíveis uns pelos outros, em períodos que alguns direitos ganharam mais relevância jurídica, num processo cronológico-dialético de criação e extinção, tal como ensejaria o uso a palavra para fins de classificação de tais direitos. Ao contrário, a cada momento os direitos fundamentais, embalados pelas necessidades humanas, assumiram novas dimensões que foram se somando às anteriores. Daí se falar em dimensões dos direitos fundamentais dentro de uma percepção de complementaridade.

Os direitos de primeira dimensão são direitos de liberdade, sendo os primeiros a constar nos instrumentos normativos constitucionais concebidos como direitos do indivíduo perante o Estado, especificamente, como direitos de defesa, demarcando uma zona de autonomia individual impermeável à intervenção estatal. Por isso são conhecidos como direitos de status “negativo”.

Destacam-se os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei, posteriormente complementados por liberdades de expressão coletiva (reunião, manifestação e associação etc.), e pelos direitos de participação política, como o direito ao voto para o fortalecimento da democracia.

Algumas garantias processuais (devido processo legal, habeas corpus, direito de petição) também se enquadram nesta categoria, que, em termos gerais – como bem aponta Paulo Bonavides –, correspondem aos assim chamados direitos civis e políticos, que, em sua maioria, correspondem à fase inicial do constitucionalismo ocidental, mas que seguem integrando os catálogos das constituições no limiar do terceiro milênio, na condição de conquistas incorporadas ao programa do moderno Estado Democrático de Direito, ainda que mesmo tais direitos e garantias sigam enfrentando maior ou menor déficit de efetivação. (SARLET, 2019, p. 403)

Os direitos de segunda dimensão ganham corpo no decorrer do século XX em subsequência ao domínio da primeira geração no século anterior. Abarcam os direitos

sociais, culturais e econômicos e como ensina Paulo Bonavides (2011), “nascem abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar”.

Importantes transformações econômicas e sociais alteram a realidade social e política sobre a qual predominava o pensamento de cunho liberal que não logrou concretizar materialmente as conquistas formais abstratas da liberdade e, principalmente, da igualdade. O crescimento dos centros urbanos, a intensificação das atividades industriais, e o aprofundamento das desigualdades sociais, aliados ao progresso científico, emolduraram o quadro necessário para a reivindicação da participação estatal com o fito de amenizar as disparidades. Atinge-se a era do Estado do Bem-Estar Social em que o *status positivus* é alcançado.

O que caracteriza esses direitos é sua dimensão positiva (...). São direitos de crédito porque, por meio deles, o ser humano passar a ser credor das prestações sociais estatais, assumindo o estado nessa relação a posição devedor. Estes direitos fundamentais sociais não estão destinados a garantir a liberdade frente ao Estado e proteção contra o Estado, mas são pretensões do indivíduo ou do grupo ante o Estado. (JÚNIOR, 2016, p. 491)

Os direitos de terceira dimensão são frequentemente reconhecidos por manterem ligação umbilical com os ideais de fraternidade e solidariedade, devido ao interesse comum entre as pessoas em todas as nações e exigirem esforços em escalada mundial. Surgem no final do século passado, sob o impacto da tecnologia na globalização da economia e o contínuo clima de beligerância entre as potências mundiais, destinando-se a proteger o gênero humano proporcionando uma titularidade difusa e coletiva, não mais voltados ao homem em sua individualidade.

Dentre os direitos fundamentais da terceira dimensão mais citados, cumpre referir os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação. (SARLET, 2019, p. 405)

Ainda é possível avançar para a concepção dos direitos fundamentais de quarta e quinta dimensão, os quais, segundo Bonavides (2011) resultam da globalização dos direitos fundamentais depois de serem os anteriores institucionalizados. Compreendem a democracia direta, o pluralismo, a informação (quarta dimensão), a paz (quinta dimensão), considerados indispensáveis ao desenvolvimento de todas as nações.

### 1.3 A Constituição de 1988 e a positivação dos direitos sociais fundamentais

A Constituição da República de 1988 inaugura, de forma diferenciada e inédita no ordenamento jurídico brasileiro, um extenso rol de direitos sociais dispostos no texto constitucional, a despeito de Carta de 1934 tenha sido a primeira a prever direitos sociais em seu corpo.

O texto promulgado por Getúlio Vargas (1934) trouxe um capítulo específico intitulado Ordem Econômica e Social (Título IV – art. 115 a art. 157). O primeiro artigo deste Capítulo coloca a “existência digna” como objetivo do desenvolvimento econômico do país. Mais adiante, o art. 138 distribui competências à União, Estados e Municípios quanto à assistência social e saúde pública, entes federativos que no art. 141 tornavam-se obrigados a destinar 1% das receitas tributárias para amparar a maternidade e a infância.

Até mesmo a Constituição do Imperial de 1824 (considerada de cunho liberal), previa, no art.179, XXXI, a necessidade dos socorros públicos para garantir a inviolabilidade dos direitos civis e políticos. Todas as seis constituições anteriores a 1988 trataram do tema dos direitos sociais por meio de dispositivos esparsos elencados nos direitos individuais ou por meio de preceitos inseridos na Ordem Econômica e Social.

Esta organização foi rompida apenas pela Constituição de 1988, que adotou um Capítulo próprio apenas para os direitos sociais (Capítulo II do Título I), ampliando o rol e incluindo diversos direitos trabalhistas sob sua égide.

Com redação dada pela Emenda Constitucional nº 90 de 2015, o caput do art. 6º da CF/88 elenca de pronto onze direitos sociais:

Art. 6º, CF - 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. (BRASIL, 1988)

Vale destacar que a alimentação, a moradia e o transporte foram incluídos ao longo do tempo no rol dos direitos sociais deste dispositivo em consonância com a agenda internacional dos direitos humanos. E ainda:

(...) a Constituição de 1988 conferiu significado ímpar ao direito de acesso à justiça e criou mecanismos especiais de controle da omissão legislativa (ação direta por omissão e mandado de injunção), destinados a colmatar eventuais lacunas na realização de direitos, especialmente na formulação de políticas públicas destinadas a atender às determinações constitucionais (BRANCO; MENDES, 2017, p 347).

A localização topográfica do rol exemplificativo do art.6º da CF de 1988, é indicativo da vontade do legislador constituinte que logo no Preâmbulo evidencia sua preocupação em assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais. Ademais, ao dispor sobre tais direitos sob o Título Dos Direitos e Garantias Fundamentais - logo após os princípios fundamentais - os objetivos fundamentais e os princípios da República Federativa - sedimenta a fundamentalidade dos direitos sociais no Brasil, por mais que haja na doutrina entendimento minoritário em sentido contrário.

A acolhida dos direitos fundamentais sociais em capítulo próprio no catálogo dos direitos fundamentais ressalta, por sua vez, de forma incontestável, sua condição de autênticos direitos fundamentais, já que nas Cartas anteriores os direitos sociais encontravam-se positivados no capítulo da ordem econômica e social, sendo-lhes, ao menos em princípio e ressalvadas algumas exceções, reconhecido caráter meramente programático. (SARLET, 2019, p. 66).

O Capítulo específico dos Direitos Sociais abarca seis artigos, quarenta e dois incisos e mais quatro parágrafos.

É cediço que os onze direitos sociais elencados no caput do art. 6º da CF de 1988 e mais o reconhecimento de alguns direitos dos trabalhadores do art. 7º ao art. 11, não esgotam sua extensão, pois todos foram densificados por diversos dispositivos ao longo do texto constitucional com destaque para os títulos que tratam da Ordem Econômica e Financeira (Título VII) e da Ordem Social (Título VIII) com normas que tratam do sistema da seguridade social, educação, cultura, esporte, entre outras.

De partida, todas as pessoas são titulares de direitos sociais. Sobretudo, quando se tem como objetivo garantir o direito à vida. Ressalte-se que os direitos sociais têm como titulares tanto o cidadão nacional quanto o estrangeiro. Há aqui forte vínculo com o princípio universal da dignidade da pessoa humana do qual emanam outra gama de direitos humanos e fundamentais. Porém, não significa que não haja restrições. Algumas são impostas apenas pelas condições específicas dos titulares como no caso das concessões aos trabalhadores.

Os direitos sociais têm como destinatários os órgãos estatais que ficam vinculados e obrigados às prestações tanto negativas quanto positivas. Também refletem sobre as relações entre particulares, haja visto, os casos em que planos de saúde são obrigados por decisões judiciais a fornecer determinados tratamentos em saúde que em algum momento anterior negaram aos clientes.

No que tange ao regime jurídico, os direitos sociais observam o mesmo regime adotado pela Constituição e aplicado aos demais direitos fundamentais, ainda que de forma diferenciada nos detalhes de cada direito em cada caso concreto. É preciso observar o alcance, aplicação, a eficácia, a exigibilidade.

Aos direitos sociais também se aplica o disposto no art. 5º, §1º da Constituição Federal de 1988 quanto à aplicabilidade imediata conferida aos direitos e garantias fundamentais no âmbito constitucional brasileiro, mesmo que o alcance e sua eficácia necessitem ser observados e considerados dentro de limites fáticos quando postos em conflito a outros direitos fundamentais (sociais ou não), princípios e interesses públicos e privados.

Trata-se também de mais uma inovação da Constituição de 1988 que determina a imediata aplicabilidade a todas as normas de direitos fundamentais, não apenas restringindo-a aos direitos individuais, em consonância com a própria literalidade do dispositivo em questão.

Art. 5º, CF. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...) § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. (BRASIL, 1988)

Tal dispositivo constitucional confere força jurídica privilegiada aos direitos e garantias fundamentais de modo que as posições firmadas pelo legislador constituinte não figurem apenas como letra morta na dependência da ação do legislador infraconstitucional para que possam ganhar eficácia. Isso implica em afirmar que as normas de direitos fundamentais não tem um caráter meramente programático e, SIM, são autoaplicáveis.

É amplo o posicionamento doutrinário de que o legislador infraconstitucional poderá atuar no sentido de regulamentar alcance e eficácia de direitos fundamentais,

sobretudo quando tal atuação parte do próprio comando constitucional, por exemplo, quando prevê a demanda de existência de lei que o regule.

Não impera a irrelevância da legislação infraconstitucional para que se consolide a aplicação imediata, mas, por outro lado, “a ausência de eventual lei não pode servir como obstáculo absoluto à aplicação de norma de direito fundamental e da extração de efeitos úteis” (SARLET, 2019, p. 474). Para o autor, o alcance, principalmente quando buscamos deduzir resultados subjetivos, vai depender de qual direito está em causa e dos limites fáticos e jurídicos. Será sempre necessário analisar cada direito fundamental junto com as posições jurídicas que o integram – sejam de prestação negativa ou positiva - aplicado a cada caso isolado, antes de definir a exata eficácia e aplicabilidade.

As soluções casuísticas dadas pelo Judiciário passam pela observação do princípio do mínimo existencial frente ao princípio da reserva do possível.

A noção de um conjunto básico de direitos fundamentais necessários à manutenção da vida com dignidade surge na década de 1950, na Alemanha, em julgamento do Tribunal Federal Administrativo do qual se extrai que o mínimo existencial é um conceito jurídico político formado pela dignidade da pessoa humana, pela liberdade material num contexto do Estado Social de Direito. Predomina também a ideia de que é necessário um mínimo material (condições mínimas) para a manutenção de uma vida digna.

Cabe ainda destacar a correlação existente entre o mínimo existencial e o núcleo básico dos direitos sociais que não deve ser confundido com a sua generalidade e totalidade.

A Constituição Federal de 1988 apresenta um amplo leque de direitos sociais, como, saúde, educação, lazer, segurança, moradia, alimentação, etc., ao mesmo tempo em que apresenta ao Estado o dever de implantar políticas públicas capazes de fazer cumprir o máximo possível cada um deles.

Certamente o mínimo existencial não deve ser tomado como a generalidade dos direitos descritos, mas sim dentro dos limites fáticos e jurídicos possíveis. Nas palavras de Flávio Martins Alves Júnior: “(...) corresponde ao conteúdo essencial desses direitos, ou seja, um núcleo irreduzível de normas definidoras de direitos

sociais, que exigem por parte do Estado não apenas omissões, mas também ações” (MARTINS, 2017, p. 1056).

A Teoria da Reserva do Possível surge também na Alemanha no início da década de 1970 como a possibilidade de alegação por parte do Estado de insuficiência financeira-orçamentária frente a demanda dos indivíduos que requerem prestações do Estado.

Partindo da clássica percepção de que todos os direitos têm um custo e que as expectativas e as necessidades humanas são constantes e infinitas, defrontamo-nos com a capacidade finita do Estado para o devido custeio. As prestações concretas relacionadas a bens materiais estão relacionadas à realidade econômica na medida em que são necessárias elaborações de políticas públicas que impactam no orçamento público. E mais: a aplicação de recursos envolve a adoção de critérios distributivos mais bem desenvolvidas pelas ciências econômicas.

Especialmente em períodos de recessão financeira, não há como negar que a função do Estado de assegurar direitos sociais poderá estar limitada por restrições de cunho orçamentário. Em tais casos, a interpretação do texto constitucional não poderá se desenvolver alheia aos óbices econômicos postos. (BRANCO; MENDES, 2017. p. 412)

Dessa forma, a reserva do possível não faz parte dos direitos sociais, tampouco do seu núcleo essencial, mas atua como limite jurídico-fático à execução desses direitos. Contudo, vale frisar, que de acordo com doutrina e jurisprudência, caso haja alegação da reserva do possível, cabe ao Estado provar a impossibilidade da prestação.

Porém, à medida em que direitos sociais são implementados, não seria mais possível extingui-los com vistas a evitar retrocesso ou limitação que atinja o núcleo essencial. Trata-se do Princípio da Proibição do Retrocesso (ou Vedação ao Retrocesso) implícito no sistema constitucional brasileiro, acarretando o entendimento de que se uma nova lei infraconstitucional tratar de um direito fundamental, anteriormente regulamentado, não poderá a alteração suprimi-lo, pois o mesmo já foi incorporado ao patrimônio da cidadania. Caso o legislador infraconstitucional elimine normas concretizadoras de direitos fundamentais, estará incorrendo na retirada da eficácia jurídica das normas constitucionais.

O princípio da Proibição do Retrocesso aplica-se ao legislador - impondo um limite jurídico de atuação - e aos órgãos executivos. Contudo, também se depara com os desafios da realidade econômica em que está inserida do Estado brasileiro, abrindo a questão para análise da necessidade ou não de se respeitar a vedação ao retrocesso em tempos de crises e cenários macroeconômicos pouco favoráveis. Outra vez, doutrina e jurisprudência apontam para possibilidade de retroceder, mas sem atingir o mínimo existencial.

#### **1.4 A Ordem social como extensão dos direitos sociais no Brasil**

A Constituição de 1988 inova ao dispor da Ordem Social em Título próprio, de forma inédita (arts. 193 a 204), e em separado da Ordem Econômica, possibilitando maior extensão e detalhamento dos direitos sociais já no texto constitucional. Assim, sob o Título VIII são tratados temas como a Seguridade Social, Educação, Cultura, Desporto (Capítulo III), Ciência, Tecnologia e Inovação (Capítulo IV); Comunicação Social (Capítulo V); Meio Ambiente (VI); família, criança, adolescente, jovem e idoso (Capítulo VII) e Índios (Capítulo VIII).

Cabe destacar que na abertura do Título VIII, em suas disposições gerais encontra-se a afirmação de que na base de toda a Ordem Social está o primado do trabalho, cujo objetivo é o bem-estar e justiça sociais. Há correlação com o início do texto constitucional. Vejamos:

A dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho são fundamentos do nosso Estado Social Democrático de Direito (art. 1º, III, IV da CF 1988) e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização bem como a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, I a III da CF de 1988).

Como já exposto anteriormente, a previdência, a assistência e a saúde estão revestidas como direitos fundamentais (art. 6º da CF 1988). Portanto, para realizá-las, o constituinte elegeu o sistema de seguridade social como um método com instrumentos de proteção social.

Assim, o modelo adotado no Brasil tem os parâmetros estabelecidos na Constituição Federal quando dispõe que a Seguridade Social é “um conjunto integrado de ações, de iniciativa do Poder Público e de toda a sociedade, destinados a

assegurar os direitos à previdência, saúde e assistência social” (art. 194, CF). Considerada isoladamente, não se trata de um direito social, mas deixa claro o objetivo de que seja constituído um sistema capaz de gerar prestações destinadas ao cumprimento dos três direitos: saúde, previdência e assistência.

Algumas estão previstas ainda no Título II – Dos direitos e garantias fundamentais. O art. 7º da CF de 1988 detalha alguns dos benefícios da Previdência Social e Assistência Social:

“Art. 7º, CF. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...)  
 II — seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário; (...)  
 XVIII — licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias; (...)  
 XXIV — aposentadoria;  
 XXV — assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;  
 (...)  
 XXVIII — seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa; (...)  
 XXXIV — igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso.  
 Parágrafo único. São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI e XXIV, bem como a sua integração à previdência social”. (BRASIL, 1988)

Além deles, outros podem ser criados, haja vista permissão dada pelo caput do art. 7º, com o intuito de melhorar a condição social da classe trabalhadora.

A Constituição de 1988 não apenas adotou o conceito de seguridade social como ampliou o acesso à previdência social e elevou seus benefícios, além de universalizar o acesso à saúde e à assistência social.

Nesse sentido, o constituinte seguiu inovando ao instituir o salário mínimo como piso dos benefícios da previdência (art. 201, § 2º, da CF/88) e da assistência social (art. 203, V, da CF/88); a equivalência de benefícios entre trabalhadores urbanos e rurais (art. 194, II, da CF/88); a consagração do seguro-desemprego (art. 201, III, da CF/88); da proteção à maternidade (art. 201, II, da CF/88); do salário-família e auxílio-reclusão (art. 201, IV, da CF/88); e da pensão por morte (art. 201, V, da CF/88).

Mais adiante, vamos destacar algumas prestações advindas da elaboração de um inédito sistema de Seguridade Social, com destaque para o direito a previdência social que passou por longa construção no mundo até chegar ao Brasil.

## **2 DO SURGIMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL MODERNA**

### **2.1 Da Antiguidade Clássica ao Estado liberal**

A necessidade das primeiras formas de proteção social surgem a partir do momento em que o homem em comunidade toma consciência dos riscos à própria sobrevivência a que estava submetido após o momento em que não mais tivesse a capacidade para trabalhar e garantir o próprio sustento.

Ainda antes da antiguidade clássica, superado o nomadismo e já em convivendo em civilizações fundamentalmente de base agrícolas, o homem viu-se diante do desafio de acumular recursos para quando atingisse idades mais avançadas na sua expectativa de vida. Torna-se importante a reunião em grupos familiares para que os mais jovens pudessem trabalhar e garantir o sustento dos mais velhos.

As famílias instituíram um ideal de cooperação e solidariedade que em ajuda mútua atingiram meios de sobrevivência capazes de tornar seus membros menos vulneráveis. É também na antiguidade que surge a noção de poupança das riquezas produzidas, mesmo que de forma bastante rudimentar.

Nas sociedades greco-romanas, o ideal de proteção social migra do âmbito familiar para instituições mutualistas cujos membros passaram a contribuir para um fundo e os contribuintes que viessem a ser atingidos por adversidades eram socorridos. Dessa forma, na Roma Antiga, a figura do pater família, instituiu a contribuição para a assistência aos mais necessitados. No Império Romano, a aposentadoria do soldado romano se dava por meio do resguardo de dois sétimos de seu salário, e quando da aposentadoria, recebia as economias e um pedaço de terra, quando possível, ou uma renda a mais em dinheiro (LEAL, 2018).

Ao longo dos séculos da Idade Média pouco se inovou e avançou nas respostas dadas à necessidade de proteção social devido a organização dos meios produção ainda muito distintos do que se configura com o período renascentista com a intensificação do comércio entre as nações mais tarde com a industrialização dos meios de produção. Seguiu-se a permanência do sistema mutualista de colaboração, durante longo tempo entre pessoas que exerciam a mesma atividade profissional, eram as corporações de ofício. O integrantes contribuía para um fundo do qual se utilizavam no períodos de maior dificuldade para auferir renda devido às enfermidades

ou idade avançada. Muitas sociedades medievais entendiam a situação de pobreza como um dom divino concedido ao ser humano para que, frente as dificuldades materiais e o sofrimento, trilhasse o caminho para a entrada no Reino de Deus.

Ademais, a indigência, não raramente, era apresentada como forma de punição divina, cabendo ao pobre arcar com todas as sequelas de sua condição, pois teria sido uma realidade gerada por sua própria culpa (IBRAHIM, 2020, p. 01).

Até então, os primeiros esboços de iniciativas visando a previdência social dos cidadãos eram todavia precárias e caracterizadas pela colaboração entre iguais e a total ausência da intervenção dos reinos bárbaros ou senhores feudais, já que sequer havia a formação Estado moderno.

Ainda sob a vigência da Idade Média a evolução socioeconômica propiciou no século X a intensificação de trocas comerciais e o incremento de concentrações urbanas em que a vida urbana modifica as formas de trabalho, organização e cooperação. Sobretudo os artesãos associam-se em guildas – influenciadas por princípios cristãos de solidariedade de fraternidade - que promoviam a proteção mútua e conseguiram ampliar o círculo de atuação compondo verdadeiras corporações profissionais.

Com advento das grandes navegações expedidas da Europa para outros continentes emergiram novos riscos tais como os naufrágios, assaltos por embarcações piratas, confrontos, entre outros. Paralelamente tornou-se necessária outra modalidade de cobertura das eventuais perdas durante as viagens empreendidas. Assim, no século XIV, surge o seguro do transporte marítimo.

A notícia da preocupação do homem em relação ao infortúnio é de 1344. Ocorre neste ano a celebração do primeiro contrato de seguro marítimo, posteriormente surgindo a cobertura de riscos contra incêndios (MARTINS, 2015, p.4).

O marco inicial do modelo de intervenção do estado nas iniciativas de proteção social acontece na Inglaterra, em dezembro de 1601, com a edição do *Poor Relief Act* (lei de amparo aos pobres) que instituiu a contribuição obrigatória destinada a fins sociais. Publicada pela Rainha Isabel I, a lei previa a cobrança das *poor taxes* como fonte de custeio, que vigeu por cerca de 150 anos, cujo objetivo era prestar auxílio a

pessoas comprovadamente necessitadas por meio de suas paróquias. Martins (2015) ensina que:

Os juizes da Comarca tinham o poder de lançar um imposto de caridade, que seria pago por todos os ocupantes e usuários de terras, e nomear inspetores para cada uma das paróquias, visando receber a aplicar o imposto arrecadado (MARTINS, 2015, p.4).

Até este momento histórico, todas as formas voltadas para proteção do trabalhador, desde a Idade Média, não foram criadas de maneira a sistematizar a proteção social para agregar toda uma categoria profissional ou grande parcela da população (COIMBRA, 2001, p. 5).

Não havia na consciência coletiva a compreensão de que um eficiente sistema deveria estar baseado em normas jurídicas para que o direito restasse consagrado contra o domínio das monarquias em suas dimensões territoriais. Mesmo quando o Estado se consolida, o arcabouço jurídico vigente permitia que o mesmo retirasse de si as obrigações de prestação ou dispor livremente sobre o credor.

Esta percepção vigorou até o início do liberalismo com a Revolução Francesa, 1789.

## **2.2 Liberalismo: marco para a assistência pública**

As implicações da Revolução Francesa sobre todos as formas de governo e, sobretudo, na consolidação dos direitos individuais, reorganizam a concepção da proteção social aos necessitados. A medida migra da esfera privada para a pública.

O advento da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elaborada pela Assembleia Constituinte da França em 1789, deixou previsto no art. 21, acrescentado pela Convenção Nacional Francesa em 1793:

XXI - Os auxílios públicos são uma dívida sagrada. A sociedade deve a subsistência aos cidadãos infelizes, quer seja procurando-lhes trabalho, quer seja assegurando os meios de existência àqueles que são impossibilitados de trabalhar (FRANÇA, 1793).

Para Coimbra (2001), a Declaração inscreve entre seus princípios básicos a pedra fundamental da atual seguridade social. No entanto, mesmo com reconhecimento do auxílio reconhecido como um direito do cidadão (*Les secours*

*publiques sont une dette sacrée*), ainda não estava concretizada a noção do direito de socorro pelo Estado nas situações de necessidade derivadas de um risco social. Qualquer obrigação prestacional imposta ao Estado naquele momento poderia ser interpretada como intervenção demasiada sobre o pretendido modelo de base individualista, restando à figura estatal participação mínima em áreas consideradas essenciais.

O Estado liberal tratava o governo como um mal necessário, devendo-se, por isso, restringir-se ao mínimo necessário. As pessoas seriam livres; o sucesso profissional e o bem-estar familiar dependeriam da dedicação e do mérito individuais (IBRAHIM, 2020, p.3).

Concomitantemente, em outros países da Europa o processo de desenvolvimento da sociedade industrial avançava a velocidade maior que na França. Ocorre a formação da classe trabalhadora industrial gradativamente entre as nações, ao mesmo tempo em que as condições de labor atingem níveis de muita precariedade porque a produção buscava explorar ao máximo a mão de obra sem as mínimas garantias e direitos trabalhistas. Emergem mais riscos à saúde e integridade dos trabalhadores que, naturalmente, organizam-se para exigir nova postura estatal no sentido de intervir para garantir mais proteção às adversidades.

Sob a potência do Império Alemão, o chanceler Otto Von Bismark introduziu uma série de seguros sociais de modo a atenuar a tensão existente nas classes trabalhadoras. Iniciou em 1883 com a instituição do seguro-doença, custeado com contribuições dos empregados, empregadores e do Estado, lançando as bases para o modelo dos sistemas previdenciários que se espalharam pelo continente e ainda são referência nos sistemas de previdência atuais. Em 1884, decretou-se o seguro contra acidentes do trabalho a cargo dos empresários e, em 1889, foi criado o seguro para invalidez de velhice, também com custeio tripartite. (MARTINS, 2015). Todos esses seguros eram de filiação obrigatória para os cidadãos que recebessem até 2.000 marcos anuais.

O objetivo era político, ou seja, combater ao mesmo o avanço do modelo capitalista sobre o Império Alemão as ideias socialistas que se propagavam pelo continente europeu.

O sistema de seguro social de Bismarck é tido pela maioria dos autores como o marco histórico-legal da previdência social. E, de fato, pela primeira vez na história, se tem, por imposição legal, uma articulação de esforços entre Estado, empresário e trabalhador a formar uma técnica de proteção direta a essa última classe (SOUZA, 2005, p. 41).

Na Inglaterra, em 1897, editou-se o *Workmen's Compensation Act* para criar o seguro obrigatório contra acidentes de trabalho bancado pelo empregador, com fundamento no ideal do princípio da responsabilidade objetiva, atribuindo-lhe o pagamento do benefício ao trabalhador.

Na França, em 1899, foi promulgada uma norma criando a assistência à velhice e aos acidentes de trabalho.

A Igreja Católica também exerceu influência. O papa Leão XIII, em 1891, edita a Encíclica *Rerum Novarum* que preconizava a instituição de um sistema apto a formar um pecúlio para o trabalhador a partir de economias salariais para contingências futuras. (MARTINS, 2016, p.1)

Gradativamente, o pensamento dominante entendeu que os interesses individuais não poderiam se sobrepor aos interesses coletivos sob o risco de colapsar a estabilidade social da nação e o Estado deveria legislar em busca do equilíbrio da relação entre capital e trabalho.

### **2.3 Estado Social de Direito: base para os sistemas de seguridade social**

Para fins didáticos, Miguel Horvath Junior (2020), oferece um trajetória da evolução da previdência social, classificando as ações em fases: começando pela formação como visto no item anterior; universalização; pós-consolidação e a atual fase de reformulação.

O Estado Social de Direito se caracteriza pela ações e universalização dos benefícios destinados à previdência, inclusive com a inclusão de direitos sociais, trabalhistas, econômicos nas Constituições contemporâneas ou posteriores à Primeira Guerra Mundial.

A constituição mexicana de 1917 inaugura a inclusão do seguro social no seu corpo como direito fundamental do cidadão prevendo que o seguro para ao acidente de trabalho e moléstias desenvolvidas em função das atividades laborais ficariam a cargo dos empresários.

Na Rússia, a Constituição resultante da revolução socialista (1918) também tratou de direitos previdenciários.

Na Alemanha, a Constituição de Weimar (1919), inova ao deixar para o Estado a incumbência de proporcionar a subsistência do cidadão do império, quando não for capaz de proporcionar oportunidades de emprego em condições que permitam-lhe a sobrevivência. Vale destacar o artigo 161:

“Para manter a saúde e a capacidade para o trabalho, para proteger a maternidade e para se precaver contra as consequências econômicas da velhice, da debilidade e das vicissitudes da vida, o Reich cria um sistema de seguro integral com a participação decisiva do segurado.” (ALEMANHA, 1919).

Note-se a determinação constitucional para a criação de um sistema constitucional.

Cabe também destacar a criação da Organização Internacional do Trabalho que aprova um programa sobre previdência social em 1921 do qual se seguiram Convenções tratando da matéria, tal como a de nº 17 sobre indenização por acidentes de trabalho.

Em 1929, com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, o mundo enfrenta a primeira grande crise do sistema capitalista em âmbito global. O período conhecido na história como a Grande Depressão fez o governo do Estados Unidos reagir com uma proposta inovadora de intervenção para estimular o crescimento econômico. O então presidente estadunidense, Franklin Roosevelt, instituiu o *New Deal*, com base na doutrina do *Welfare State* (Estado de Bem Estar Social), em que propunha uma combinação política de programas para reestabelecer o crescimento da economia com foco no investimento em infraestrutura, geração de emprego e uma rede de previdência e saúde pública. Em seguida, o Congresso aprova em 1935 a criação do *Social Security* (*Social Security Act*), instituindo o seguro-desemprego e o pagamento de benefícios aos idosos como forma de estimular o consumo.

Marco fundamental para observar a evolução do sistema de seguridade social em várias democracias, muitas sob o forte impacto da Segunda Guerra Mundial, parte novamente da Inglaterra, quando, em 1941, nasce uma nova concepção e proposta para a sistematização da previdência. Lord Wilian Henry Beveridge, discípulo do economista Jhon Maynard Keynes, elabora o plano mais amplo até então para a cobertura das mais diversas contingências sociais, inovando nos objetivos almejados de unificar os seguros sociais existentes, estabelecer a universalidade dos benefícios alcançando também os que trabalhavam, mas não mantinham um contrato de trabalho e a tríplice forma de custeio entre empregado, empregador e Estado, cabendo a este

último a maior contribuição. No final a tentativa era garantir um fonte de renda a todas as pessoas a reduzir a indigência no país. (MARTINS, 2015, p. 6)

Com base no que ficou conhecido como Relatório Beveridge, os ingleses reformaram todo o sistema de proteção social em 1946.

A partir daí, nasce o regime beveridgeano, ou de repartição, em que toda a sociedade contribui para a criação de um fundo previdenciário, do qual são retiradas as prestações para aqueles que venham a ser atingidos por algum dos eventos previstos na legislação de amparo social (CASTRO, 2020, p. 67).

Com o término da Segunda Guerra Mundial, a questão dos direitos humanos tornou-se assunto da mais alta significância. Para evitar que os homens se autodestruam, experiência vivenciada nas duas grandes guerras, as nações reuniram-se em torno da Organização das Nações Unidas (ONU) e firmaram um importante documento: a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948. O direito à Seguridade Social foi erigido ao patamar de direito de todos os povos.

Estatuiu em seu art. 22 que:

(...) toda pessoa como membro da sociedade tem direito a seguridade social e a obter mediante esforço nacional e cooperação internacional, levados em conta a organização e os recursos de casa Estado, a satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao desenvolvimento de sua personalidade (ONU, 1948).

Do processo de evolução histórico, formaram-se duas grandes correntes de estruturação de um sistema de previdência social, uma seguindo a linha da proposta de Otto Von Bismarck e outra do Plano Beveridge.

Com o passar do tempo e a evolução das necessidades sociais, incorporou-se nos sistemas um conceito que até hoje é a base de todo e qualquer plano de seguridade social: a necessidade de participação no custeio, plasmada nos princípios da solidariedade e da contributividade.

## **2.4 A evolução brasileira**

No Brasil, as primeiras iniciativas de previdência foram organizadas no âmbito privado e de forma voluntária, seguindo-se de planos com caráter essencialmente mutualista até o início das ações de intervenção do Estado para garantir o mínimo de um sistema de seguridade social mais complexo.

Sob o período colonial no século XVI foram criadas as Santas Casas de Misericórdia com a finalidade de prestar atendimento hospitalar aos mais necessitados. Em 1543, Braz Cubas cria um plano de pensão para os empregados da Santa Casa de Santos. (MARTINS, 2015). Vê-se que a proteção social na colônia tinha caráter beneficente e assistencial com cunho religioso.

Da colônia até ser constitucionalizado no Império, o direito a qualquer tipo de “assistência pública” teve como modelo estatal o Plano de Benefícios dos órfãos e viúvos dos Oficiais da Marinha em 1795. E em função da chegada da família real ao Brasil, em 1808, foi criado benefício para a guarda pessoal de Dom João VI (IBRAHIM, 2020).

### **2.4.1 Brasil Império**

A primeira manifestação legislativa mais ampla sobre assistência social, deu-se com a Constituição do Império em 1824 - a primeira do Brasil - que buscava proteger a parcela mais carente da população por meio dos socorros públicos. A previsão do art. 179, inciso XXXI, “a Constituição também garante os socorros públicos” (BRASIL, 1824). Tal dispositivo teve caráter programático com pouca aplicabilidade na prática.

A primeira entidade privada atuar no campo da previdência no país foi o Montepio Geral dos Servidores do Estado, inaugurado em 1835, prevendo um sistema de cobertura de riscos mediante o pagamento de encargos por todos os participantes que teriam direito a cotas específicas.

O Regulamento nº 787 de 1850 concedeu o direito à manutenção dos salários por três meses aos empregados vítimas de acidente no trabalho.

Em 1888 os empregados dos Correios ganham direito a aposentadoria desde que completassem 60 anos de idade somados a 30 anos de prestação de serviço, ao mesmo tempo em que foi criada a Caixa de Socorro para o pessoal das empresas de estradas de ferro, cuja categoria se mostrava importante para o desenvolvimento da economia na época, com forte poder de reivindicação. Dois anos depois, os trabalhadores da Estrada de Ferro Central do Brasil. O Decreto nº 565 de 1890 estendeu o benefício a todos os empregados das estradas de ferro.

#### **2.4.2 Brasil República**

A proclamação da República traz em seu bojo nova recepção constitucional do direito à previdência social pública com a promulgação da Constituição de 1891, também se destacando por ser a primeira a apresentar em seu texto a palavra “aposentadoria”. No art. 75 previu que “a aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação”. (BRASIL, 1891). Sem qualquer previsão da necessidade de contribuição para o financiamento das aposentadorias.

Em 1919, a legislação avança no sentido de criar a obrigação do pagamento pelos empregadores de indenização por acidente de trabalho, além do seguir o acidente cujas parcelas eram destinadas a empresas privadas.

Marco histórico para a instituição da previdência social no Brasil é a promulgação da Lei Eloy Chaves (BRASIL, 1923) em que cada empresa ferroviária atuante no país ficou autorizada a criação a própria caixa de aposentadoria e pensões. Os empregados passam a ser segurados obrigatórios desfrutando de benefícios como assistência médica, aposentadoria por tempo de serviço e por idade avançada após dez anos de serviço e a seus dependentes. Posteriormente os mesmos benefícios foram estendidos aos funcionários das empresas de navegação marítima e fluvial, portuários, serviços telegráficos e radio telegráficos.

Após a chegada do poder do ex-presidente da república, Getúlio Vargas, as caixas de aposentadoria migraram para a formação dos Institutos de Aposentadoria e pensão que deixavam de abranger apenas empregados de empresas específicas de

determinados setores da economia para alcançar trabalhadores por categoria profissional em todo o território nacional.

Surgem assim o Instituto dos Marítimos (IAPM), instituto para os comerciários (IAPC), instituto para os bancários (IAPB), o instituto dos trabalhadores em transporte de cargas (IAPTC) até atingir os industriário, ou seja, a maior base profissional da época (IAPI). Havia tríplice contribuição do Estado, empregado e empregador.

A Carta Política de 1934 elenca vários dispositivos com o intuito de organizar e sistematizar a previdência social, tratando desde a competência para legislar, a competência dos Estados-membros. Destacadamente, o art. 121 buscou delimitar a proteção social ao trabalhador prevendo a assistência médica e sanitária, incluindo a gestante, assegurando ainda uma licença após o parto e mantendo a política de custeio na tríplice contribuição obrigatória, cobrindo eventos como a velhice, a invalidez, a maternidade e acidentes de trabalho ou morte. Pela primeira vez, a Constituição brasileira magna faz menção à expressão “previdência”, porém sem a palavra “social” (MARTINS, 2016, p. 10).

A Constituição de 1937 utiliza, por sua vez, a expressão “seguro social”, com pouca inovação em relação aos momentos anteriores (MARTINS, 2016). Sob sua vigência, em 1945, Getúlio Vargas cria a Legião de Assistência Brasileira (LBA) e o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), na tentativa de abranger todos os empregados ativos com mais de 14 anos de idade.

Da Constituição de 1946 seguiu-se uma construção legislativa até configuração de um sistema público de “previdência social - expressão que o texto constitucional também utiliza pela primeira vez – mantendo a tríplice forma de custeio.

Em 1950, cria-se o Regulamento Geral de aposentadoria e pensões. Em 1960, nasce a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), ampliando os benefícios com a criação do auxílio-natalidade, auxílio-funeral e auxílio-reclusão. Em 1963 surge o salário família.

Vale ainda destacar a Emenda Constitucional nº 11 de 1965 que inova ao determinar a vinculação de um prestação de serviço de assistência social ou de um benefício da previdência a indicação da fonte de custeio.

Os institutos de aposentadorias e pensões são unificados e centralizados em 1966 no famoso Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

No curso da vigência da Constituição de 1967, o sistema de seguro de acidente de trabalho passa a ser administrado no âmbito do INPS. Em 1972 os empregados domésticos são incluídos no rol de segurados obrigatórios. A Lei complementar nº 11 de 1975 instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Pro-rural) que concedia o benefício da aposentadoria por velhice, invalidez, pensão e auxílio funeral no valor de meio salário mínimo a todos, sem a contrapartida de tempo de contribuição mínimo.

O Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS) surge com o objetivo de organizar todo o sistema e agregou outros órgãos, tais como: INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), a LBA, o Fundo Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), DATAPREV, a Central de Medicamentos (CEME) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (IAPAS).

Finalmente a Constituição Cidadã de 1988 propõe a evolução de todo o arcabouço do SINPAS para um sistema de “seguridade social” – expressão também inédita nos textos anteriores – englobando a previdência, a saúde pública e a assistência social, *regulamentado* entre em Título próprio (Da Ordem Social), mais especificamente entre os artigos 194 a 204 da CF/88.

O primeiro dispositivo preocupa-se logo em apresentar um rápido conceito sobre a seguridade social brasileira definindo-as como um conjunto de ações integradas entre o Poder Público e sociedade. O objetivo do constituinte de formar uma rede protetiva composta pelo Estado e particulares, contribuintes obrigatórios, para estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral, bem como seus dependentes, na tentativa de manter um padrão mínimo de vida digna.

Sem traçar aqui a exata cronologia da atividade legislativa, observa-se que os órgãos que compunha o antigo SINPAS foram aos poucos extintos ou tiveram suas atribuições incorporadas por outras pastas da administração federal. A exemplo temos a criação do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) mediante a fusão do IAPAS com o INPS com a finalidade tanto de cobrar as contribuições como a ade pagar os benefícios. Atribuições que sofrem nova modificação com a Lei 11.457/2007 que transfere à União o dever de arrecadar as contribuições previdenciárias.

De acordo com a classificação didática proposta por Tsutiya (2013) a evolução da proteção social no Brasil passa por três fases: Implantação (1923 a 1933), Expansão (1933 a 1960), Unificação (1960 a 1977), Reestruturação (1977 a 1988) e Seguridade Social (1988 em diante). Obedecendo aos recentes comandos constitucionais, o congresso nacional edita em 1991 a lei que trata da forma de custeio (Lei 8.212/91) e a lei que versa sobre os benefícios previdenciários (Lei 8.213/91).

Frederico Amado assim enumera as principais conquistas sociais que decorrem da atual Constituição:

A saúde pública passou a ser gratuita a todos os brasileiros, pois não mais depende do pagamento de contribuições específicas;  
Garantia de um salário mínimo ao idoso ou deficiente carente no campo da assistência social;  
Os benefícios previdenciários que substituem a remuneração dos trabalhadores passaram a ser de, pelo menos, um salário mínimo, o que beneficiou os povos rurais; (AMADO, 2017, p. 159)

Pouco tempo depois em consonância com a preocupação de manter o equilíbrio financeiro-actuarial, promove-se primeira reforma previdenciária na legislação ordinária (Lei 9.032/95) alterando o critério de cálculo dos benefícios acidentários, concedendo aposentadoria especial apenas se o segurado provar que exerceu atividade laboral com contato com elementos químicos, físicos ou biológicos danosos à saúde, entre outras mudanças.

Em 1997 houve extinção de aposentadorias especiais aos aeronautas, telefonistas, jogador de futebol e jornalistas.

A primeira grande reforma ocorreu com a edição da Emenda Constitucional nº 20 de 1998, sobre a qual Frederico Amado destaca:

Exigência de idade mínima para a aposentadoria voluntária integral no serviço público (60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres);  
Desconstitucionalização do cálculo da renda mensal inicial das aposentadorias, que passou a ser regido pela Lei 9.876/99;  
Concessão do salário-família e do auxílio-reclusão apenas aos beneficiários de baixa renda;  
Elevação do teto do Regime Geral de Previdência Social para R\$ 1.200,00;  
Vedação de percepção de duas aposentadorias pelo regime previdenciário dos servidores públicos, salvo na hipótese de acumulação de cargos autorizada constitucionalmente; (AMADO, 2017, p. 160)

Posteriormente, em 2003 e 2017 outras duas reformas previdenciárias atingem principalmente os servidores públicos, cujos pontos de relevância a temática deste trabalho serão abordadas em outro capítulo.

Cabe ressaltar a convivência de dois subsistemas na seguridade social brasileira, sendo o primeiro de caráter contributivo para que os segurados possam acessar os benefícios da previdência e outro de caráter não contributivo voltado para a prestação de saúde pública e assistência social disponíveis para todas as pessoas, custeadas pelo Estado por meio na destinação de parte da arrecadação com tributos sem a necessidade de contribuições dos segurados.

### **3 A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL**

#### **3.1 Da Ordem Social**

A seguridade social compreende um sistema de direitos sociais que se caracteriza pela distribuição de renda. Como expusemos no item 2.4 deste trabalho, a Constituição Federal inova ao tratar da Ordem Social em Título próprio sob o qual foi inserido Capítulo específico para tratar da Seguridade Social (arts. 192 a 204 da CF/88).

Em conformidade com o que preceitua o art. 193 da CF de 1988, a Ordem Social tem como base o primado do trabalho e como objetivos o bem-estar e a justiça sociais. Para concretizar tais objetivos está constitucionalmente delineado a proteção de direitos sociais elencados pelo constituinte (educação, cultura, desporto, ciência e tecnologia, comunicação social, meio ambiente, a família, criança adolescente, idosos e índios), além da seguridade social.

A estrutura do sistema de seguridade na Lei Fundamental que estabelece os principais parâmetros, com algumas pretensões que serão mais bem complementados pelo legislador infraconstitucional no que diz respeito à forma e ao conteúdo.

(...) cada fagulha normativa da seguridade social somente pode ser interpretada mediante uma tarefa de apreciação constitucional e de um zelo constante com o arranjo fundamental de um sistema que, destinado a oferecer segurança como instrumento de justiça social, de erradicação da miséria e marginalização, e de realização do princípio da dignidade da pessoa humana. (ROCHA; SAVARIS, 2005, p. 112).

Nos termos do art. 195, CF/88, a seguridade social compreende um conjunto integrado de normas e princípios de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, integrantes da segunda dimensão dos direitos fundamentais que se prestam a promover a satisfação das necessidades humanas.

Do dispositivo constitucional extrai-se que a seguridade social abre o campo para a criação de programas, serviços e benefícios que são projetados por meio da saúde, assistência ou previdência social.

Com a evolução histórica das primeiras noções de proteção social por parte do Estado até chegarmos à proteção social do mundo pós-guerra, em especial no Brasil, o conceito de seguridade social foi ampliado, abarcando as três áreas.

A noção que se pretende atualmente tem cunho mais assistencial na medida em que busca preencher lacunas deixadas pelo sistema de previdência.

A seguridade social passa a ser concebida como um instrumento protetor garantindo um bem-estar material, moral e espiritual de todos os indivíduos da população abolindo todo o estado de necessidade social em que possam encontrar-se (CORREIA; CORREIA, 2013, p. 30).

A saúde e a assistência social serão prestadas a toda a população de forma gratuita e indistintamente abrangendo inclusive estrangeiros residentes ou de passagem pelo Brasil. Diferem da previdência para a qual é requerida filiação e pagamento de contribuições.

### **3.1.1 O direito à saúde**

Previsto na Constituição Federal de 1988 como um direito social, a saúde é tratada de forma mais extensa entre os artigos 196 a 200, sendo dever do Poder Público, em todas as suas esferas, presta-la a todos os brasileiros e estrangeiros. Trata-se de direito público subjetivo, dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, sendo atividade aberta à iniciativa privada (em caráter complementar) com restrições impostas a empresas estrangeiras.

Para a efetivação de ações de saúde pública o art.198 da CF/88 instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS) com atendimento integral, regionalizado, descentralizado e hierarquizado, no âmbito das três esferas de governo (federal, estadual e municipal) que prioriza a prevenção de doenças e garante a participação da comunidade. O SUS deve ser financiado com recursos do orçamento da seguridade social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes.

O conjunto de ações e serviços, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos e equipamentos para saúde constitui o sistema do SUS.

### **3.1.2 O direito à assistência social**

No Brasil, assim na como maioria dos países, a prática do assistencialismo é anterior a criação da previdência social. Ao longo do tempo as medidas assistenciais foram incorporadas pelo ordenamento jurídico como um dever governamental essencial na correção das desigualdades.

Na Constituição Federal de 1988, a assistência social está disciplinada pelos artigos 203 e 204. No âmbito infraconstitucional tem destaque a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei 8.742/93).

Conforme comando do art. 204 da CF, a assistência é prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social. Dentre os objetivos destaca-se a garantia de benefício de conteúdo patrimonial, no valor de um salário mínimo destinado à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Assim, em regra apenas pessoas não cobertas por um regime previdenciário ou sem poder contar com auxílio dos familiares farão jus às medidas de assistência. As demais ficam de fora justamente por já gozarem de alguma proteção como prestações previdenciárias ou alimentares ou não se encaixam em requisitos dos benefícios concedidos a pessoas de baixa renda definidas em lei.

Além de serem custeadas com recursos da Seguridade Social, as ações em assistência são de iniciativa pública e de toda a sociedade para garantir atendimento as necessidades básicas normalmente funcionando como um complemento ao regime de previdência quando este se mostrar insuficiente.

A participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis é uma das diretrizes. Com arrimo no caput do art. 3º da Lei 8.742/93 (BRASIL, 1993), consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.

Como resultado finalístico, será construída uma política social voltada para os hipossuficientes, por meio de atividades estatais e particulares que independem da contribuição do interessado para obter um benefício ou um serviço previsto em lei.

### **3.1.3 O direito à previdência social**

A previdência social é o seguro social daqueles que contribuem para o custeio, diferenciando-se da saúde e da assistência social, justamente, por ter caráter contributivo, ou seja, as prestações da previdência dependem de contraprestações. Dessa forma, os benefícios previstos somente serão devidos e pagos aos trabalhadores que se filiaressem como segurados e verterem as devidas contribuições para o funcionamento do sistema.

Do texto constitucional se extrai que a previdência é instituição pública, cuja principal finalidade é garantir proteção ao trabalhador e sua família, transferindo-lhes renda sempre que houver necessidade, nos termos da lei.

Dispõe o art. 201 da CF que:

Art. 201, CF. 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. (BRASIL, 1988)

Temos, então, delineada uma forma de assegurar ao trabalhador benefícios ou serviços quando for atingido por uma das contingências sociais, com previsão constitucional, com conseqüente perda ou diminuição de ganhos, com causas variadas como as relacionadas ao exercício do trabalho (doenças profissionais ou acidentes de trabalho), as não determinadas pelo trabalho (velhice, morte, reclusão,

maternidade e doença não profissional que leva a incapacidade permanente ou temporária) e causas econômicas como o desemprego involuntário.

Segundo Martins (2015), o objetivo da previdência social é estabelecer um sistema de proteção social para proporcionar meios indispensáveis de subsistência ao segurado e sua família. “É transformar algo futuro e incerto, em algo certo, na possibilidade de recebimento do benefício, se acontecer a contingência” (MARTINS, 2015, p. 300).

### **3.2 A previdência social brasileira**

Em termos objetivos, em ampla acepção, a “previdência social” abarca todos os regimes previdenciários no Brasil previstos na Constituição de 1988 na Seção III – Da Previdência Social dentro do Capítulo II - Da Seguridade Social sob o Título VIII - Da Ordem Social. Em acepção subjetiva, o termo “Previdência Social” - com iniciais maiúsculas - compreende os órgãos e instituições responsáveis pela gestão previdenciária.

Há o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) de filiação obrigatória, de acordo com o caput do art. 201 da CF/88 e também o Regime de Previdência Complementar Privada, que, por força do art. 202 da CF/88, deverá funcionar em caráter complementar ao RGPS.

Ainda está presente no texto constitucional (art. 40, CF) o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) que engloba os servidores públicos titulares de cargos efetivos e os militares.

Cabe frisar que no Brasil, adota-se para todos os regimes um sistema previdenciário contributivo (tanto no modelo de repartição quanto no de capitalização) com gestão mista entre Poder Pública e iniciativa privada, mas sempre custeado por contribuições com fins previdenciários.

Os planos previdenciários podem ser divididos em básicos e complementares. Sendo a primeira categoria sempre pública e de caráter compulsório para as pessoas que exerçam atividades laborais (RGPS e RPPS). Ostentam a natureza jurídica de seguro obrigatório legal. A segunda, com gestão de iniciativa pública ou privada busca apenas ofertar prestações complementares para a manutenção do padrão de vida do

segurado e seus dependentes. São os Planos de Previdência Complementar conforme previsão do art. 202 da CF/88.

### **3.2.1 Planos Complementares**

O Regime Complementar Privado Aberto é explorado por sociedades anônimas - instituições financeiras - com autorização estatal para instituir e fazer a gestão de planos de índole facultativa a quaisquer pessoas físicas. As contribuições vertidas para esta modalidade se encaixam no modelo de capitalização que gera ao final um patrimônio individual de cada segurado. Os benefícios podem ser concedidos de forma continuada ou em pagamento único.

O Regime Complementar Privado Fechado é mantido por entidades fechadas de Previdência Complementar (associações e fundações), englobando empregados dos patrocinadores também conhecida por Fundo de Pensão Privado em que podem aderir grupos previamente selecionados de pessoas. A administração é feita pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC). A adesão também é facultativa.

Há também o Regime Complementar dos Servidores Efetivos que deverá ser implementado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. É uma novidade trazida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que ainda determinou a intermediação por entidades fechadas ou abertas de previdência para gestão e a prestação de benefícios somente na modalidade contribuição definida. Está previsto no art. 40, §§ 14, 15 e 16 da CF/88.

### **3.2.2 Planos Básicos**

São oferecidos por meio do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) obrigatório para os servidores efetivos ocupantes de cargos públicos nas estruturas administrativas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Cabe destacar que os servidores que ocupam cargos em comissão e os demais trabalhadores que são contratados para empregos públicos são obrigatoriamente filiados ao RGPS na

condição de segurados empregados. Assim como titulares de mandato eletivo sem vínculo efetivo com a Administração Pública.

Como nem todos os entes da federação possuem estrutura administrativa e financeira capazes de manter o RPPS, seus servidores efetivos acabam por serem filiados ao Regime Geral sob as mesmas condições dos demais filiados empregados tanto da iniciativa privada quanto pública.

Cabe a cada ente criar e regulamentar as regras do RPPS observando as determinações da Constituição Federal dispostas no art.40.

A maior parte dos brasileiros filiados a qualquer uma das modalidades de regime de previdência encontram-se sob a égide do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), cujos planos e benefícios são administrados pelo Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), que desde 2019 está sob a supervisão do Ministério da Economia.

O RGPS é obrigatório para os trabalhadores em geral, com qualquer atividade remunerada, exceto para os titulares de cargos públicos efetivos e militares que são assumidos por regime próprio, podendo pessoas que não trabalhem se filiar facultativamente para se beneficiar das coberturas do programa para eventos como a velhice, incapacidade permanente ou temporária, doença, maternidade, acidente, morte e prisão.

### **3.3 Financiamento e custeio da seguridade social no Brasil**

O financiamento da Seguridade Social é previsto no art. 195 da Constituição Federal de 1988 como um dever imposto a toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de contribuições sociais. Este dispositivo, na verdade, racionaliza a forma de custeio do Regime Geral da Previdência Social, o que mais importa para fins deste trabalho.

Deste comando, extrai-se que toda a sociedade deverá financiar o RGPS devido ao seu caráter universal que objetiva proteger a população contra os riscos sociais selecionados pelo legislador comum em atendimento ao interesse público e por meio de prestações em saúde, previdência e assistência.

Martins (2015) leciona que, no caso brasileiro não há que falar em financiamento, mas, sim em custeio.

Não se trata de financiamento, como se fosse um empréstimo bancário, em que haveria a necessidade de devolver o valor com juros e correção monetária. Trata-se de custeio, o que é feito por meio de contribuição social. (MARTINS, 2015, p. 71)

É uma opção de modelo adotada pelo constituinte que o sistema de seguridade brasileiro siga a proposta do sistema contributivo de repartição que pressupõe esforços de variados setores da sociedade para a formação dos fundos capazes de suprir as necessidades de todo o sistema da seguridade social.

O RGPS é inspirado no modelo bismarckiano, que pressupõe contribuições específicas dos trabalhadores filiados e dos empregadores para fornecer cobertura no máximo possível, diferente do modelo beveridgeano, que abarcava toda a população, mas era mantido pelos tributos em geral.

Em resumo, existem duas formas genéricas de custeio: a primeira exclusivamente pela receita tributária, a que se chama de sistema não contributivo; e segunda, em que a principal fonte são contribuições específicas vinculadas, chamado de sistema contributivo.

No sistema contributivo podemos nos deparar com duas espécies: uma, em que as contribuições individuais servirão somente para o pagamento de benefícios aos próprios segurados, sendo colocadas numa reserva ou conta individualizada do contribuinte (sistema adotado pelos planos de previdência complementar privados), a que chamamos de sistema de capitalização; noutra, as contribuições são todas reunidas num fundo único, que serve para o pagamento das prestações no mesmo período, a quem delas necessite – é o sistema de repartição.

Os recursos advindos de todas as fontes de custeio previstas na Constituição e na legislação infraconstitucional instituíram no Brasil um sistema contributivo de repartição para o qual foi instituído um fundo único para o pagamento dos benefícios previdenciários.

O fundo do RGPS está previsto no art. 250 da Constituição Federal:

Art. 250, CF. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desse fundo. (BRASIL, 1988).

E foi criado pela Lei Complementar nº 101/2000 ficando vinculado ao ministério da economia e gerido pelo INSS.

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

§ 1º O Fundo será constituído de:

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

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

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

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

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei (BRASIL, 2000).

É importante frisar que a arrecadação deste fundo a partir de recursos das contribuições sociais está afetada exclusivamente à realização de despesas e ao pagamento dos benefícios previdenciários do RGPS. (art.167, XI da CF/88).

Em um sistema de capitalização seria necessário verter um número mínimo de contribuições que seriam depositados em contas individuais para posteriormente poder gozar de todos os benefícios previdenciários.

No modelo brasileiro é possível até que determinados benefícios sejam concedidos mesmo sem qualquer contribuição ao sistema, ou seja, são prestações que dispensam o período de carência entre o momento da filiação até adquirido direito ao primeiro pagamento de um benefício, a exemplo do salário família e do auxílio-acidente.

Tanto a seguridade social quanto o RGPS estão balizados por princípios informadores extraídos da Constituição Federal e da legislação específica.

A Universalidade da Cobertura do Atendimento informa que a seguridade social deverá atender a todos os necessitados, porém, quanto à previdência a universalidade é mitigada (e mais restrita na comparação com a saúde e assistência social) por não atingir toda a população e se limitar aos que se enquadram entre os segurados apenas. Ainda assim, o princípio da universalidade de participação nos planos previdenciários incentiva o RGPS a se expandir a fim de filiar cada vez mais segurados.

O Princípio fundamental da Solidariedade também tem ampla aplicação nesta área, pois há socialização dos riscos com toda a sociedade, já que o fundo único é mantido por tributos compulsórios pagos, inclusive, por contribuintes que não estão fazendo uso de qualquer benefício no momento, mas podem vir a ser um dos agraciados no futuro.

O caput do art. 201 da CF/88 também define o caráter contributivo e de filiação obrigatória da previdência social que deverá ser organizada sob a forma do RGPS, a que o Princípio da Solidariedade também presta fundamento ao definir o caráter compulsório de filiação aos trabalhadores em geral. Pois, ao revés, com menos participantes, o risco de insolvência dos recursos poderia ser maior.

O Princípio da Contributividade recai também sobre a previdência e sustenta a necessidade de previsão de contribuições específicas voltadas para o custeio, ao contrário do que ocorre em outros modelos baseados em recursos dos tributos em geral.

As fontes de custeio podem ser diretas e indiretas. Entende-se por fontes de custeio os meios econômicos e principalmente, financeiros obtidos e destinados a concessão e a manutenção das prestações da Seguridade Social (MARTINS, 2015).

As diretas são as contribuições cobradas de trabalhadores e empregadores, previstas no texto da Constituição Federal e regulamentadas pela legislação infraconstitucional. As fontes indiretas são os impostos em geral que poderão ser usados em caso de insuficiências financeiras do sistema da seguridade.

União, Estados Distrito Federal e Municípios participam indiretamente do financiamento por meio de aportes partindo dos recursos provenientes dos seus orçamentos, em nome do Princípio da Diversidade da base de financiamento que reza a necessidade de múltiplas fontes, com a finalidade de garantir a solvibilidade do

sistema, para se evitar que a crise em determinados setores comprometa em demasia a arrecadação.

Não há efetivamente uma contribuição social por parte dos entes da federação, sendo os montantes obrigatoriamente fixados em suas respectivas leis orçamentárias anuais (LOA) para cobrir eventuais insuficiências, em razão do pagamento de benefícios de prestação continuada pela previdência social (art. 16 da Lei n. 8.212/1991). Tampouco há um percentual mínimo definido para ser destinado à Seguridade Social, tal como ocorre com a educação (art. 212 da CF/88).

Em termos de previdência social é pretérito no Brasil (desde a Constituição de 1934) o chamado tríplice custeio do modelo bismarckiano em que Poder Público, empregadores e trabalhadores participam com esforços para constituir a base de financiamento.

Além dos recursos provenientes indiretamente dos cofres dos entes da federação - em especial da União que será responsável por administrar o RGPS em foco - o sistema de seguros contará ainda com as receitas decorrentes das contribuições para a seguridade social.

O art.195 da Constituição Federal, incisos I a IV, ainda estabelece um rol de sujeitos passivos e hipóteses de contribuições sociais destinadas ao custeio da previdência social (contribuições previdenciárias). São as fontes diretas de financiamento.

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

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar (BRASIL, 1988)

Diferenciam-se das demais contribuições sociais de competência exclusiva da União, consoante previsão do artigo 149, caput, da Constituição Federal de 1988. São, portanto, consideradas espécies do gênero "contribuições sociais".

Tanto a doutrina majoritária quanto a jurisprudência do STF reconhecem a natureza jurídica tributária das contribuições para a seguridade social.

Então, são também fonte de custeio da seguridade social as contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro. Sobre o faturamento incide a Cofins (Lei Complementar nº 70/91) e o PIS (Lei Complementar nº 70/91). Sobre o lucro incide a contribuição social (CSLL) criada pela Lei nº 7.689/88. Há ainda contribuições dos:

- dos trabalhadores;
- sobre a receita de concursos de prognósticos;
- do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar (lei 10.865/2004).

A Constituição também prevê a possibilidade de outras formas de custeio no art.195, § 4º, exigindo lei complementar para a criação de novas fontes não previstas no texto constitucional.

Coube à Lei 8.212/91 detalhar e regulamentar os mecanismos de custeio da seguridade social e conseqüentemente do RGPS. No mais, o art. 27 deste diploma aponta outras receitas, tais como as multas, a atualização monetária e os juros moratórios, a remuneração recebida por serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros; as doações, legados e subvenções e outras receitas eventuais, 40% do resultado dos leilões dos bens apreendidos pela Receita Federal.

As receitas das contribuições destinadas a previdência não poderão ser usadas para a realização de outras despesas distintas dos pagamentos dos benefícios do RGPS e apenas com autorização legislativa poderão ser usadas para cobrir déficit de empresas, fundações e fundos mantidos pelo Poder Público. (art. 167, VIII e XI da CF/88).

Em suma, o orçamento da seguridade social tem receita própria destinada exclusivamente para as prestações da Seguridade nas áreas da Saúde Pública, Previdência Social e Assistência Social, obedecida a Lei de Diretrizes Orçamentárias

– LDO, e não se confunde com a receita tributária federal. Para tanto, orçamento específico da seguridade deve ser objeto de deliberação conjunta entre os órgãos competentes – Conselho Nacional de Previdência Social, Conselho Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional de Saúde –, e a gestão dos recursos é descentralizada por área de atuação.

### 3.4 Benefícios do RGPS

O plano de prestações dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social está estipulado pelo art. 18 da Lei nº 8.213/91 que prevê, atualmente, 8 benefícios para os segurados e outros 2 para seus dependentes.

Art. 18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:

I - quanto ao segurado:

- a) aposentadoria por invalidez;
- b) aposentadoria por idade;
- c) aposentadoria por tempo de contribuição;
- d) aposentadoria especial;
- e) auxílio-doença;
- f) salário-família;
- g) salário-maternidade; (BRASIL, 1991)

Para os dependentes está prevista a Pensão por Morte no caso de falecimentos do segurado nas condições previstas pelo art.74 da Lei 8.213/91. E, ainda, o Auxílio Reclusão aos dependentes do segurado de baixa renda, recolhido à prisão em regime fechado, nas condições previstas pelo art. 80 do mesmo diploma legal.

Ademais, existem dois serviços devido tanto aos segurados quanto aos seus dependentes previsto no art. 18, III, alíneas “b” e “c”, respectivamente: Serviço Social e Reabilitação Profissional.

A aposentadoria por idade e tempo de contribuição, foco deste trabalho em diante, foi instituída após alteração das regras da previdência instituída pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Na prática, restou extinta a aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima, fazendo com o quesito da idade seja exigido para a concessão da aposentadoria simultaneamente ao requisito do tempo de contribuição.

Até o advento da Emenda Constitucional em comento, o art. 201, §7º da Constituição Federal de 1988 previa duas aposentadorias distintas: uma, ancorada

apenas no tempo de contribuição; outra, na idade mínima, desde que cumpridos outros requisitos.

Assim descrevia o dispositivo antes de ser alterado em 2019:

Art. 201, CF.

(...) §7º. É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. (BRASIL, 1988)

Com a nova redação constitucional estão previstas agora no mesmo parágrafo a aposentadoria (I) aos 65 anos de idade, se homem, e 62 anos de idade, se mulher, observado tempo mínimo de contribuição; e (II) 60 anos de idade, se homem, e 55 anos de idade, se mulher, para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

Art. 201, CF

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#)

I - 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, observado tempo mínimo de contribuição; [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)

II - 60 (sessenta) anos de idade, se homem, e 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, se mulher, para os trabalhadores rurais e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. (BRASIL, 1988)

Portanto, atualmente, há previsão de concessão de aposentadoria por idade e tempo de contribuição a todas as classes de segurados do RGPS, desde que realizados os requisitos legais.

Em análise estará a aposentadoria concedida ao trabalhador urbano que se enquadra na categoria de segurado obrigatório, empregado, em conformidade com o rol elencado no art. 12, I, alíneas “a” a “j” da Lei nº 8.212/91 (BRASIL, 1991), bem como do art. 9º, I, do Decreto 3.048/99, o Regulamento da Previdência Social (BRASIL, 1999).

Enquanto não se edita lei ordinária que disponha sobre o tempo mínimo de contribuição, a própria EC nº 103/2019 estipulou o cumprimento do tempo mínimo de 20 anos de contribuição para o homem e de 15 anos, para a mulher.

Emenda Constitucional nº 103/2019

(...) Art. 19. Até que lei disponha sobre o tempo de contribuição a que se refere o inciso I do § 7º do art. 201 da Constituição Federal, o segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social após a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional será aposentado aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, com 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, se mulher, e 20 (vinte) anos de tempo de contribuição, se homem. (BRASIL, 2019)

Em obediência ao comando acima, os segurados se aposentarão voluntariamente ao preencherem, cumulativamente, idade e tempo de contribuição na forma em que se observa na tabela a seguir:

Tabela 1: elaboração própria

REGRA GERAL - IDADE + TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO			
HOMENS		MULHERES	
Idade	Tempo de contribuição	Idade	Tempo de contribuição
65 anos	20 anos	62 anos	15 anos

A Emenda Constitucional nº 103/2019 delega ao legislador estipular novo tempo mínimo de contribuição aos segurados urbanos que poderá ser disposto por meio de lei ordinária.

As regras aqui demonstradas devem ser aplicadas aos que se filiarem ao RGPS a partir de 14/11/2019, visto que aqueles que já se encontravam filiados à previdência social até a data da entrada em vigor da EC nº 103/2019 poderão se valer das regras de transição.

No que diz respeito à renda mensal inicial do benefício de aposentadoria, enquanto não for editada a lei para a regulamentação, deve ser aplicado o regramento do art. 26 da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Assim, para os homens o valor do benefício da aposentadoria corresponderá a 60% da média aritmética de 100% das remunerações/salários de contribuição, com

acrécimo de 2% para cada ano que ultrapassar os 20 anos de contribuição, conforme pode ser observado na tabela seguinte:

Tabela 2: elaboração própria

<b>TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO PARA OS HOMENS</b>	<b>COEFICIENTE</b>
20 anos	60%
21 anos	62%
22 anos	64%
23 anos	66%
24 anos	68%
25 anos	70%
26 anos	72%
27 anos	74%
28 anos	76%
29 anos	78%
30 anos	80%
31 anos	82%
32 anos	84%
33 anos	86%
34 anos	88%
35 anos	90%
36 anos	92%
37 anos	94%
38 anos	96%
39 anos	98%
40 anos	100%

Observa-se que se um segurado homem do RGPS tiver apenas 25 anos de tempo de contribuição, a renda do benefício será de 70% da média de todos os salários de contribuição contados desde o mês de julho de 1994. O valor não poderá ser inferior a um salário mínimo.

Note-se, ainda, que não se limita a média de todos os salários de contribuição do segurado ao teto de 100% do salário de benefício, de modo que se o trabalhador homem possuir mais de 40 anos de tempo de contribuição, fará jus a uma aposentadoria por idade e tempo de contribuição que ultrapasse 100% da média dos salários de contribuição desde julho de 1994. A tabela a seguir ilustra este exemplo:

Tabela 3: elaboração própria

<b>TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO PARA OS HOMENS</b>	<b>COEFICIENTE</b>
41 anos	102 %
42 anos	104%
43 anos	106%
44 anos	108%
E assim sucessivamente	E assim sucessivamente

Para a aposentadoria da mulher, consta regra diferenciada do cálculo da renda mensal inicial, conforme art. 26, § 5º da Emenda Constitucional nº 103/2019, prevendo a progressão a partir dos 15 anos de contribuição. O coeficiente mínimo será de 60% e o máximo também não está limitado pela legislação constitucional. A tabela a seguir ilustra este exemplo:

Tabela 4: elaboração própria

<b>TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO PARA AS MULHERES</b>	<b>COEFICIENTE</b>
15 anos	60%
20 anos	70%
25 anos	80%
30 anos	90%
35 anos	100%
E assim sucessivamente	E assim sucessivamente

Poderão ser excluídas da média, as contribuições que resultem em redução do valor do benefício, desde que mantido o tempo mínimo de contribuição exigido, vedada a utilização do tempo excluído para qualquer outra finalidade.

Nem um benefício de aposentadoria concedido pelo RGPS poderá ultrapassar o valor teto de R\$ 7.087,22 para o ano de 2022.

Passemos agora a analisar as novas regras implementadas pela chamada Reforma da Previdência de 2019 (Emenda Constitucional nº 103/2019) em comparação com as regras anteriores, com a perspectiva de compreender os resultados práticos das alterações promovidas para a concessão da aposentadoria por idade e tempo de contribuição, também denominada, aposentadoria programada.

## **4 REFORMA DA PREVIDÊNCIA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL nº 103/2019**

### **4.1 O objetivo: equilíbrio financeiro e atuarial da previdência**

Com a primeira revisão das regras da previdência promovida pelo governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1998, fica assentado no texto constitucional a preocupação, sempre latente no Brasil, quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial para todos os Regimes Previdenciários. O caput do art. 201 da CF/88 passou a expressar tal preocupação a partir da pela Emenda Constitucional nº 20/1998, que assim determinou:

Art. 201, CF. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (...) (BRASIL, 1988).

Embora a redação tenha sido alterada novamente pela Emenda Constitucional nº 103/2019, a preocupação com a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial foi mantida, autorizando o legislador infraconstitucional a modificar critérios de cálculo de tempo de contribuição, objetivando a manutenção da higidez do sistema.

Dois aspectos se complementam para tal objetivo: a necessidade de contribuição por parte dos beneficiados conjugada com a maior correspondência entre o volume das contribuições recolhidas ao sistema e o valor corrente gasto com o pagamento dos benefícios da previdência social, em geral.

O desequilíbrio financeiro e atuarial tem se apresentando desde o primeiro momento pós-promulgação da Constituição em vigor como o maior desafio e o principal motivo para recorrentes reformas do sistema.

Não foi diferente com a última reforma. Da exposição de motivos da Emenda Constitucional nº 103/2019 (BRASÍLIA, 2019), percebe-se a preocupação com a equidade do sistema decorrente da elevação do comprometimento dos recursos públicos, não apenas com gastos previdenciários, assistências e com saúde, mas, sobretudo, com o endividamento público.

11. As alterações se enquadram na indispensável busca por um ritmo sustentável de crescimento das despesas com previdência em meio a um

contexto de rápido e intenso envelhecimento populacional, constituindo-se, assim, elemento fundamental para o equilíbrio das contas públicas e atenuação da trajetória de crescimento explosivo da dívida pública. De modo geral, portanto, propõe-se a construção de um novo sistema de seguridade social sustentável e mais justo, com impactos positivos sobre o crescimento econômico sustentado e o desenvolvimento do País (BRASÍLIA, 2019).

Com base no que foi proposto e aprovado na PEC nº 6/2019 – que culminou na Emenda nº 103/2019 - fica claro o impasse que fundamenta a mudança de regras para a concessão da aposentadoria programada: envelhecimento da população versus a arrecadação e déficit nas contas da previdência social.

Levantamento feito pelo Tribunal de Contas da União (TCU), (PANORAMA, 2019), demonstrou déficit no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) de R\$ 195,2 bilhões de reais apenas para o ano de 2018 para a manutenção de aproximadamente 30,2 milhões de benefícios. Para fechar as contas e cobrir o déficit, o Tesouro Nacional teve que aportar R\$ 6.447 por beneficiário.

A projeção dos gastos para 75 anos seguintes - o déficit atuarial - teve projeção de R\$ 2,76 trilhões (PANORAMA, 2019).

Outro dado significativo usado para ilustrar o problema: no período de 2009 a 2018, a quantidade total de benefícios aumentou de 23 milhões para 30 milhões no RGPS (28%) (PANORAMA, 2019).

No entanto, o Orçamento da Seguridade Social é sensível a fatores sociais e variáveis econômicas e opções de política fiscal que influenciaram e ainda influenciam nos resultados.

A começar pela propalada relação entre o número de contribuintes e o número de segurados a ponto de proporcionar sustentabilidade ou gerar insustentabilidade do sistema.

Segundo dados compilados pelo IBGE, 40,6% da população economicamente ativa estava no mercado informal de trabalho, no terceiro trimestre de 2021 (RODRIGUES, 2021). São trabalhadores que se encontram fora do esforço de arrecadação, mas que poderiam engrossar as contribuições previdenciárias se fossem alcançados. Medida que seria possível com a ampliação do emprego formal, mas o baixo crescimento do PIB brasileiro, ano após ano, dificulta a formalização. São

trabalhadores que ainda podem engrossar as filas da assistência social por não possuírem nenhum tipo de proteção previdenciária.

Desde o início da década passada (2011), o Governo Federal promoveu um pacote de desonerações tributárias para incentivar o investimento do capital privado, principalmente na produção industrial. Incluem-se a redução de alíquotas do IPI, bem como desoneração das contribuições que recaem sobre lucro e faturamento (CSLL e Cofins) destinadas ao custeio da Seguridade Social.

Estudo realizado pela Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) e Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social, denominado Análise da Seguridade Social em 2020, demonstrou que as receitas das contribuições previdenciárias em relação ao PIB atingiram o menor patamar desde 2005: 5,4%.

Segundo o estudo (ANÁLISE, 2021), com a expansão do Simples Nacional a partir de 2015, a renúncia tributária tornou-se mais significativa. As renúncias fiscais corresponderam em 2020 a 20,5% da arrecadação pelas contribuições sociais (CSLL, Cofins, PIS-PASEP e contribuições para a previdência). De R\$ 21 bilhões em 2005 cresceram para R\$ 158 bilhões em 2020.

Ademais, ao longo dos últimos anos, nem todas as receitas assim arrecadas foram destinadas para o financiamento da Seguridade Social. Ainda sob o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criada por Emenda Constitucional, a Desvinculação das Receitas da União (DRU) em 2000, permitindo que até 20% do montante arrecadado com as contribuições sociais tivessem destinação diversa. Medida que se estendeu e foi ampliada para 30%, por outras emendas ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, até a Reforma da Previdência em 2019, quando a desvinculação deixou de ser aplicada às contribuições sociais destinadas à previdência social. Porém, de acordo com o estudo da ANFIP a DRU retirou da Seguridade Social em média 89 bilhões por ano – em valores constantes (ANÁLISE, 2021).

A Previdência Social brasileira ainda acumula dívida ativa na ordem de R\$ 490 bilhões, segundo dados apurados pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional em 2018 (MINISTÉRIO, 2019). É a soma de todas as receitas que a Receita Federal

apurou e não cobrou dos devedores do sistema, em geral grandes empresas (JBS S/A e Itaú Unibanco), ou empresas que faliram (Varig).

Além do fato de que a Seguridade Social vem sendo inflada com um conjunto de gastos que deveriam estar vinculados ao Orçamento Fiscal, em especial o pagamento dos benefícios do Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos federais e de despesas na área da saúde de militares das Forças Armadas (CASTRO; LAZZARI, 2020, p. 184).

#### **4.2 A aposentadoria por idade e tempo de contribuição para trabalhadores urbanos pós-reforma**

Visando à redução de despesas, as alterações promovidas na Previdência Social pela Emenda nº 103/2019 abordaram benefícios concedidos tanto pelo RGPS quanto pelo RPPS, influenciando os requisitos e valores a serem recebidos como salários de benefícios.

Ficaram fora do âmbito da “reforma” os militares das forças armadas e a maior parte das regras aplicadas a servidores dos Estados e dos Municípios.

Castro et Lazzari opinam que houve mudança de visão quanto aos objetivos e fundamentos da Previdência Brasileira. Reforçou-se a ideia da individualidade sobre a solidariedade.

Chegou-se a cogitar, inclusive, a alteração da própria estrutura de repartição do nosso sistema, transformando-a em um sistema de capitalização, projeto que, mesmo não aceito pelo Congresso, parece permanecer idealizado por parte da equipe econômica do atual governo (CASTRO; LAZZARI, 2020, p. 1580).

O requisito para se aposentar por tempo de contribuição não é novo. Foi criado pela Emenda Constitucional nº 20/1998 que estipulou 35 anos para homens e 30 anos para mulheres, porém sem combinar com a exigência de idade mínima. A mesma emenda também extinguiu a aposentadoria proporcional ao tempo de serviço para quem ingressou no RGPS depois desta alteração.

A combinação entre tempo de contribuição e idade mínima é feita com a criação do fator previdenciário pela Lei 9.876/99 (BRASIL, 1999). Por sua vez, a Lei 13.183/2015 (BRASIL, 2015) cria nova fórmula para tal combinação com a introdução

do fator 85/95, em que o somatório dos dois requisitos deveria somar 85 anos para as mulheres e 95 anos para os homens para se aposentar sem a incidência do fator previdenciário.

Com nova reforma em 2019, fica possível apenas a aposentadoria programada por tempo de contribuição com idade mínima, de acordo com o exposto no item 4.4. Afora as regras de transição para abranger trabalhadores que já estavam próximos de preencher os requisitos antigos antes das alterações da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Nota técnica divulgada pela ANFIP (GENTIL, 2019) alerta para a diferença entre a idade mínima instituída em 2019 e a idade real de aposentadoria no Brasil. Os empregados homens no meio urbano que se aposentavam pela idade mínima de 65 anos, conseguiram contribuição longo da vida laboral com a média de 5,1 contribuições pagas por ano para o RGPS. Conclui que para alcançar o tempo de contribuição de 20 anos exigido, seria necessário não apenas 5 anos adicionais (de 15 para 20 anos), mas outro tempo ativo que poderá ser superior ao dobro do tempo de contribuição faltante. O exemplo seguinte ilustra uma hipótese da situação:

Por exemplo, um homem urbano que, pelas regras atuais, conseguiria se aposentar aos 65 anos de idade e 15 anos de contribuição, no ano de 2016, pelas regras da PEC, supostamente, precisaria cumprir com cinco anos de tempo adicional de contribuição até completar os 20 anos exigidos. Porém, visto que os homens só conseguem contribuir, em média, com 5,1 parcelas/ano, ele seria compelido a trabalhar por mais 11,8 anos para alcançar a nova exigência legal. Assim, a sua idade real de aposentadoria subirá de 65 para 76,8 anos (GENTIL, 2019. p. 16).

No caso das mulheres empregadas urbanas, não houve alteração no tempo mínimo de contribuição (15 anos) para requerer o benefício, contrariando as propostas iniciais de acrescentar, também, mais cinco anos. A situação seria ainda pior, pois as mulheres convertem em média 4,7 parcelas ao RGPS por ano.

A justificativa da mudança apresentada pelo Governo Federal (BRASÍLIA, 2019) indica que os trabalhadores urbanos (considerados juntos homens e mulheres) mais ricos tendem a se aposentar mais cedo e com rendimentos maiores. Em média com 54,6 anos de idade. Enquanto que os mais pobres se aposentavam com 63 anos em média.

Ainda segundo a nota técnica da ANFIP (GENTIL, 2019), para o universo dos homens urbanos do país que antes alcançavam o benefício da aposentadoria com 65 anos de idade e tempos variados de contribuição, sob as regras da PEC 06/2019 deverão ter um tempo de trabalho adicional, em média, de 4,89 anos. Este tempo médio, entretanto, é muito volátil, pois flutua rapidamente para próximo de 10 anos, à medida em que os homens atingem 66 e 67 anos; e, ultrapassa 10 anos adicionais de trabalho para as idades de 68 anos ou mais.

O estudo da ANFIP afirma que será mais difícil cumprir com o tempo de contribuição mínimo expandido em cinco anos e conclui sobre este ponto da reforma:

Dadas as limitações físicas e intelectuais impostas pela idade avançada, associadas à provável defasagem tecnológica, os homens enfrentarão barreiras que se tornarão intransponíveis para se manterem empregados por muito mais tempo. É inescapável concluir que o aumento do tempo de contribuição para 20 anos é impraticável diante da realidade de reconhecida precariedade do mercado de trabalho do Brasil no que diz respeito à informalidade, alta rotatividade e baixos salários (GENTIL, 2019, p.16).

Outra alteração significativa introduzida pela reforma em 2019 diz sobre as novas regras de cálculo da renda mensal inicial das aposentadorias por idade e tempo de contribuição.

Primeiro apura-se o salário de benefício que corresponde à média aritmética simples dos salários de contribuição atualizados monetariamente, correspondentes a 100% do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

O valor do salário de benefício será calculado com base na média de todo o histórico de contribuições. Em seguida será multiplicado pelo coeficiente que parte de 60%, conforme observado nas tabelas 2 e 4.

Antes havia a possibilidade de calcular excluindo as 20% menores (como era feito desde 1999), o que permitia média maior e, conseqüentemente, renda mensal inicial melhor.

Para efeito de comparação, apenas os aposentados que conseguiam se enquadrar nas regras anteriores de tempo mínimo de contribuição (35 anos homens ou 30 anos sendo mulher – independente da idade) é que têm mais chances de atingir

a integralidade do salário de benefício como renda mensal inicial, limitado ao teto do RGPS.

(...) somente os segurados que conseguem se aposentar por tempo de contribuição teriam a possibilidade de receber o benefício integral (100% do salário de contribuição), por possuírem condições de trabalho estáveis e empregos formais durante a fase ativa o que lhes permite contribuir quase ininterruptamente para o INSS. Porém, a quantidade de aposentadorias que este grupo recebe representa apenas 25,79% do universo de concessões. Isto indica que, com a eventual aprovação da PEC, a grande maioria dos aposentados (em torno de 69%), receberá, em média, abaixo de 70% da média de todos os salários de contribuição (GENTIL, 2019, p.22).

Temos, então, que apenas 1/3 dos segurados, favorecidos por condições sociais, econômicas e políticas melhores que os demais, é que conseguirão se aposentar com valores mais altos, alcançando a integralidade do salário de benefício e gozando de forma mais plena na velhice de um direito para o qual se esforçaram a vida toda.

## CONCLUSÃO

Este trabalho teve por norte estudar a concretização de direitos sociais no Brasil imbuídos da força normativa que lhes foi conferida, sobretudo pela Constituição Federal de 1988, ao posicioná-los topograficamente no texto constitucional como normas fundamentais para a concretização dos princípios e objetivos da República Federativa. Dispostos nitidamente no rol dos direitos e garantias fundamentais, tem aplicação imediata e urgem não apenas serem cumpridos pelo seu principal destinatário, o Estado, mas também serem ampliados em prol da construção de uma sociedade mais justa e solidária.

O direito fundamental à previdência social é basilar para a redução das desigualdades e contrastes sociais, traços marcantes da estrutura socioeconômica brasileira, bem como para amenizar suas trágicas consequências.

Na velhice as pessoas são afetadas pela perda da capacidade de se colocar como mão de obra em uma economia capitalista que se caracteriza cada vez mais pela competitividade, redução de direitos trabalhistas, precarização do trabalho, reconfiguração das ocupações devido à introdução de tecnologias para ganhos de produção, desemprego, etc. Fatores que no somatório final levam à redução de renda familiar e da massa salarial no país.

Some-se, ainda, a dificuldade de grande parcela da população em se valer de renda suficiente durante a vida laboral para que possa minimamente manter o padrão de vida em estágio de idade avançada para o trabalho.

Nesse contexto, a concessão de benefícios pelo Estado, na forma de uma renda mensal, é instrumento primordial para proteger a máxima parcela possível da população de vicissitudes inerentes a este estágio de vida. Não é uma recompensa. Integra o rol dos direitos sociais fundamentais garantidos pela Constituição.

A consolidação da Seguridade Social como um sistema mais sólido com vistas ao Estado de bem-estar social é, aliás, uma das principais conquistas advindas com a Carta de 1988, após anos de evolução e seis Constituições nacionais.

A aposentadoria devida ao trabalhador urbano após anos de contribuição ao Regime Geral da Previdência Social representa bem a concretização desses direitos previstos extensamente no texto constitucional.

A proposta deste trabalho foi a de perceber a consolidação do direito à previdência social, estudando-o por meio da concessão do benefício da aposentadoria com foco nas últimas alterações promovidas Reforma da Previdência em 2019.

Assim, buscou-se analisar as alterações propostas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 comparando-as com as regras até então vigentes para a concessão do benefício da aposentadoria programada pela idade e tempo de contribuição do trabalhador urbano. O recorte permitiu compreender melhor os principais fundamentos apresentados para tais alterações à luz da fundamentação teórica apresentada quanto à evolução dos direitos sociais sob o ponto de vista doutrinário e jurisprudencial no Brasil e outros países.

Conclui-se que as propostas consolidadas pela Emenda fazem parte de um processo constante e permanente de adequação do sistema de Seguridade Social brasileiro – inaugurado pela Carta de 1988 – às conjunturas socioeconômicas e políticas de cada momento.

Além de corrigir distorções, o objetivo sempre foi o de manter o equilíbrio atuarial não apenas do custeio da aposentadoria analisada, mas, certamente, de todo o sistema.

Porém, entende-se que as alterações também são frutos de opção política dos agentes que ocupam os Poderes instituídos com capacidade de decisão e gestão sobre a Previdência Social.

Em busca de reduzir o alegado déficit e garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, as modificações implementadas pela Emenda Constitucional nº 103/2019 também acabaram por dificultar o acesso de parcela da população ao benefício da aposentadoria programada, posto que ao aumentar o tempo de contribuição mínimo para homens para 20 anos, o efeito da medida na média da população que consegue se manter economicamente ativa será maior que os cinco anos a mais de contribuição como demonstra os pontos destacado do estudo da ANFIP no item 5.2. Dada a capacidade média de contribuição de cada trabalhador de 5,1 parcelas em 12 meses, ao final terá que se manter na condição de contribuinte sem adquirir o direito a aposentadoria por mais 11,8 anos de vida. Isso para uma pessoa que terá 65 anos de idade, implica em esforço maior para se manter ativo no mercado de trabalho sob as mesmas condições para continuar contribuindo com o RGPS. A idade real de aposentadoria sobe de 65 para 76,8 anos.

O mesmo efeito da combinação de idade e tempo de contribuição recai sobre as mulheres urbanas, embora não tenha sido alterado o período mínimo de contribuição de 15 anos, a idade mínima subiu de 60 para 62 anos. Elas conseguem participar com a média 4,7 contribuições a cada 12 meses. Isso implicaria em aumento real para 67,5 anos de idade.

Ainda há que se considerar que as mulheres, em geral, recebem salários menores que os dos homens e a taxa de desemprego entre a população feminina é historicamente maior. Fatores que implicariam negativamente no cálculo do salário do benefício, outro ponto alterado que precariza o direito social fundamental à previdência.

As novas regras de cálculo expostas no item 5.2 demonstram que, sob as condições implementadas a partir de 2019, os trabalhadores urbanos tendem a alcançar renda mensal inicial inferior ao que alcançariam com as regras antigas porque atingirão percentagens menores do salário de benefício.

Como ressaltado pela ANFIP (GENTIL, 2019), com as novas regras apenas, a grande maioria dos aposentados (cerca de 69%), receberá abaixo de 70% da média de todos os salários de contribuição.

Também cabe ressaltar que as mudanças certamente terão impactos diferentes nas regiões do país, pois a expectativa de vida, média salarial e condições de trabalho e emprego apresentam contrastes entre as mais ricas e mais pobres.

Considerando que a proteção à idade avançada oferecida pela Previdência Social no Brasil constitui importante instrumento de política pública de redução da pobreza e distribuição de renda, a população idosa no futuro poderá sofrer com significativa redução na capacidade de manter poder aquisitivo.

Diante desse quadro, resta concluir que o direito fundamental à previdência social caminhou no sentido de sofrer restrições, apesar de não ter sido atingido no seu núcleo essencial e seguir preservado no seu mínimo existencial.

Com o efeito de, ao longo do tempo, menos trabalhadores preencherem os requisitos necessários para alcançar a aposentadoria, com salários menores, restará prejudicado o acesso ao direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, por meio do benefício da aposentadoria por idade e tempo de contribuição, a partir das novas regras impostas pela Reforma da Previdência em 2019.

## REFERÊNCIAS

ALEMANHA. [Constituição (1919)]. **Constituição do Império Alemão**. Disponível em: <http://www.verfassungen.de/de19-33/verf19-i.htm>. Acesso em: 28 de mai. 2021.

*Análise da Seguridade Social 2020/ ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social*. 21ª edição. Brasília: ANFIP, 2021. Disponível em: <https://www.anfip.org.br/livros/>. Acesso em: 20 abr. 2022.

AMADO, Frederico. **Direito Previdenciário**. Coleção Sinopses para concursos. 11ª edição. Salvador: Juspodivm, 2020.

AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 9ª edição. Salvador: Juspodivm, 2017.

BAHIA, Flávia. **Direito Constitucional**. 3ª edição. Recife: Editora Armador. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5ª edição. São Paulo: Editora Saraiva. 2014

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier Editora. 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2011.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª edição. São Paulo: Saraiva. 2017

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 28 mai. 2021.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil**. Brasília, DF. Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 28 mai. 2021.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição da República do Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF. Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 28 mai. 2021.

BRASIL. **Decreto 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm). Acesso em: 02 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto Legislativo 4.682 de 24 de janeiro de 1923**. Rio de Janeiro. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm). Acesso em: 15 out. 2020.

BRASIL. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 02 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8212 de 24 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/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm). Acesso em: 02 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8213 de 24 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm). Acesso em: 02 mai. 2022.

BRASIL. **Lei 8742 de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 08 de abr. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 10 abr. 2022.

BRASÍLIA. **EM nº 00029/2019 ME de 20 de fevereiro de 2019**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/ExpMotiv/REFORMA%202019/ME/2019/00029.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/REFORMA%202019/ME/2019/00029.htm). Acesso em: 02 mai. 2022.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020.

COIMBRA, José dos Reis Feijó. **Direito Previdenciário Brasileiro**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 2001.

CORREIA, Érica Paula Barcha; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 7ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos Universais do Homem e do Cidadão**. 1793. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1793.htm>. Acesso em: 28 mai. 2021.

GENTIL, Denise Lobato. **Nota Técnica. Uma contribuição à avaliação das inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo federal e dos impactos de exclusão social da PEC 06/2019**. Número 01. Brasília: ANFIP, 2019.

Disponível em: <https://www.anfip.org.br/publicacoes/documentos/uma-contribuicao-a-avaliacao-das-inconsistencias-do-modelo-de-projecao-atuarial-do-governo-federal-e-dos-impactos-de-exclusao-social-da-pec-06-2019/#:~:text=Informativos%20Estaduais-,Uma%20Contribui%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20das%20Inconsist%C3%A2ncias%20do%20Modelo%20de%20Proje%C3%A7%C3%A3o,06%2F2019%20%E2%80%93%20Denise%20Lobato%20Gentil&text=ANFIP%20%E2%80%93%20Associa%C3%A7%C3%A3o%20Nacional%20dos%20Auditores%20Fiscais%20da%20Receita%20Federal%20do%20Brasil>. Acesso em: 18 nov. 2021.

JELLINEK, Georg. **Teoría General del Estado**. Ciudad de Mexico: Fondo de Cultura Economica de Mexico, 2000.

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

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de direito constitucional**. 9ª edição. Salvador: Juspodivm, 2016.

JUNIOR, Miguel Horvath. **Direito Previdenciário**. 12ª edição. São Paulo: Editora Rideel, 2020.

LEAL, Bruno Bianco. **Crise da Previdência Social**. Um reflexo da crise no estado. 2017. 131 f. Dissertação (Mestrado em Direito – Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança). Universidade de Marília, 2018.

LUÑO, Antonio-Enrique Pérez. Las Generaciones de Derechos Humanos. **Revista Direitos Humanos Emergentes na Sociedade Global**, Santa Maria, RS. v.2, n.1, P.164-196. jan.jun/2013.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 35ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Fundamentos de Direito da Seguridade Social**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ONU. **Assembleia Geral das Nações Unidas**. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 28 mai. 2021.

*Panorama do sistema de previdência social no Brasil*. 01 de outubro de 2019. Brasília: Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/panorama-do-sistema-de-previdencia-social-no-brasil.htm>. Acesso em: 20 abr. 2022.

MINISTÉRIO da Economia - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/divida-ativa-previdenciaria/cenario-estoque-e-recuperacao>. Acesso em 20 abr. 2022.

ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antonio. **Curso de Especialização em Direito Previdenciário**. Volume 1. Direito Previdenciário Constitucional. Curitiba: Editora Juruá, 2008.

RODRIGUES, Douglas. **Informalidade volta a subir; país tem 38 mi de trabalhadores sem vínculos**. Brasília: Poder360, 01 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/informalidade-volta-a-subir-pais-tem-38-mi-de-trabalhadores-sem-vinculos/>. Acesso em: 20 abr. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª edição. São Paulo: Editora Saraiva. 2019.

SOUZA, Marcos Sérgio de. **Financiamento Indireto de Seguridade Social**. 2005. 187 f. Dissertação (Mestrado em Direito Previdenciário). PUC, São Paulo, 2005.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva. 2013.

VASCONCELOS, Clever. **Curso de direito constitucional**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2017.