

**CENTRO UNIVERSITÁRIO  
ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO DE PRESIDENTE PRUDENTE**

**CURSO DE DIREITO**

**(IN)CONSTITUCIONALIDADE DO COEFICIENTE DE CÁLCULO DO BENEFÍCIO  
DE APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE NÃO ACIDENTÁRIA  
ALTERADO PELA EC nº103/2019**

Camila de Oliveira Carlucci

Presidente Prudente/SP  
2022

**CENTRO UNIVERSITÁRIO  
ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO DE PRESIDENTE PRUDENTE**

**CURSO DE DIREITO**

**(IN)CONSTITUCIONALIDADE DO COEFICIENTE DE CÁLCULO DO BENEFÍCIO  
DE APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE NÃO ACIDENTÁRIA  
ALTERADO PELA EC nº103/2019**

Camila de Oliveira Carlucci

Monografia apresentada como requisito parcial de conclusão do curso e obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. João Victor Mendes de Oliveira.

Presidente Prudente/SP  
2022

**(IN)CONSTITUCIONALIDADE DO COEFICIENTE DE CÁLCULO DO BENEFÍCIO  
DE APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE NÃO ACIDENTÁRIA  
ALTERADO PELA EC nº103/2019**

Monografia apresentada como requisito  
parcial para obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

---

João Victor Mendes de Oliveira

---

Lucas Pires Maciel

---

Mariah Zambelli Souza Rodrigues

Presidente Prudente/SP, 25 de novembro de 2022.

Sê forte e corajoso; não temas, nem te espantes;  
porque o Senhor teu Deus é contigo, por onde quer  
que andares

A Bíblia (Josué 1:9)

## **AGRADECIMENTOS**

Tarefa difícil é precisar as palavras para descrever a gratidão em relação a mais uma etapa concluída nesses longos 04 (quatro) anos de estudos, os quais estão próximos de se findar.

Primeiramente, minha gratidão se dirige a Deus, pois não tenho dúvidas de que Ele esteve ao meu lado todo esse tempo, me sustentando e concedendo graça para que eu pudesse permanecer nessa trajetória.

O desejo de desistir por vezes assombrou minha mente. Contudo, Deus se fez presente me confortando, capacitando e ajudando a continuar firme, ainda que em meio a lágrimas.

Aprendi lições valiosas com a persistência, uma delas é que vale a pena continuar e a segunda é que sempre haverá dias difíceis, assim como existirão dias felizes, dos quais é importante que guardemos em nossa memória como forma de combustível para prosseguir.

Também sou extremamente grata a meus pais e minha irmã, que foram fundamentais nesse processo, sempre dispostos a me ouvir com paciência, amor e palavras de apoio.

Ademais, não posso deixar de mencionar minha expressão de gratidão ao escritório em que estagiei nesses últimos 02 (dois) anos, onde angariei inúmeros conhecimentos, sobretudo na área previdenciária, o que me motivou a escrever o presente trabalho.

Por fim, agradeço a minhas amigas de curso que, sem dúvida, tornaram a trajetória até aqui muito mais leve e agradável.

Sou imensamente grata.

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo discorrer sobre o direito de seguridade social, realizando uma abordagem sobre sua origem em âmbito internacional e nacional. Se valendo do método histórico, dialético e comparativo irá tratar do fenômeno da Constitucionalização dos direitos sociais e de seu reconhecimento em Tratados de direitos humanos. Quanto ao Brasil, o estudo irá discorrer sobre a evolução legislativa dessa temática em relação as sete Constituições já aprovadas no país até a atual Constituição Federal de 1988, e, no que concerne a esta última, irá expor os princípios consagrados na referida Carta Magna, sendo aqueles que norteiam todo o sistema de seguridade social do país. Em seguida, passará a discorrer sobre uma das espécies desse direito, que é a previdência social e sobre seu funcionamento no território nacional, trazendo uma abordagem em relação as fontes desse direito, os regimes que a compõem e as alterações constitucionais e legislativas que essa matéria sofreu ao longo dos anos, dentre elas a última Reforma da Previdência aprovada sob a Emenda Constitucional nº 103/2019. Por fim, buscará fazer um estudo sobre a constitucionalidade do art. 26, §2º, inciso III da referida Emenda que modificou o coeficiente de cálculo do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária, que levou a efeitos inconstitucionais, uma vez que quando comparado a aposentadoria por incapacidade permanente acidentária e ao auxílio por incapacidade temporária, verifica-se flagrante violação aos princípios constitucionais da isonomia, da proporcionalidade e razoabilidade e da irredutibilidade dos benefícios.

**Palavras-chave:** Seguridade social. Previdência social. Reforma da previdência. Emenda Constitucional nº103/2019. Aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária. Inconstitucionalidade.

## ABSTRACT

The present work aims to discuss the right to social security, carrying out an approach to its origin at the international and national levels. Using the historical, dialectical and comparative method, it will deal with the phenomenon of the Constitutionalization of social rights and their recognition in human rights treaties. As for Brazil, the study will discuss the legislative evolution of this theme in relation to the seven Constitutions already approved in the country until the current Federal Constitution of 1988, and, with regard to the latter, it will expose the principles enshrined in the aforementioned Magna Carta, being those that guide the entire social security system in the country. Then, it will discuss one of the species of this right, which is social security and its functioning in the national territory, bringing an approach in relation to the sources of this right, the regimes that compose it and the constitutional and legislative changes that altered this right. matter over the years, among them the last Pension Reform approved under Constitutional Amendment nº 103/2019. Finally, it will seek to make a study on the constitutionality of art. 26, §2, item III of the aforementioned Amendment, which modified the calculation coefficient of the retirement benefit for permanent non-accidental disability, which led to unconstitutional effects, since when compared to retirement due to accidental permanent disability and assistance for temporary disability, there is a flagrant violation of the constitutional principles of isonomy, proportionality and reasonableness and the irreducibility of benefits.

**Keywords:** Social Security. Social Security Reform. Constitutional Amendment No. 103/2019. Retirement for non-accidental permanent disability. Unconstitutionality.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2 DIREITO DE SEGURIDADE SOCIAL</b> .....	<b>11</b>
2.1 Conceito .....	11
2.2 Evolução Histórica do Direito de Seguridade Social em Âmbito Global .....	12
2.3 Evolução Histórica e Legislativa em Âmbito Nacional .....	15
2.4 Princípios da Seguridade Social.....	18
2.4.1 Universalidade da cobertura e do atendimento .....	19
2.4.2 Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais .....	19
2.4.3 Seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços .....	20
2.4.4 Irredutibilidade do valor dos benefícios .....	20
2.4.5 Equidade na forma de participação no custeio.....	20
2.4.6 Diversidade da base de financiamento .....	21
2.4.7 Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite .....	21
<b>3 PREVIDÊNCIA SOCIAL</b> .....	<b>22</b>
3.1 Conceito .....	22
3.2 Fontes do Direito Previdenciário .....	23
3.3 Alterações Constitucionais e Legislativas sob a Vigência da Constituição de 1988 .....	26
3.4 Direito Adquirido e Expectativa de Direito .....	31
3.5 Princípios que Regem a Previdência Social.....	33
3.5.1 Cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente .....	34
3.5.2 Valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário de contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário-mínimo .....	35
3.5.3 Previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional ....	35
3.6 Dos Regimes da Previdência Social Brasileiros.....	36
3.7 Características do Regime Geral de Previdência Social .....	41
3.8 Elementos para a Prestação Previdenciária.....	45
<b>4 BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE</b> .....	<b>51</b>
4.1 Conceito e Regras Gerais .....	51
4.2 Coeficiente de Cálculo para a Renda Mensal Inicial .....	58
4.3 Da Inconstitucionalidade do Coeficiente de Cálculo do Art. 26, §2º, Inciso III da Emenda Constitucional nº103/2019 .....	60
4.3.1 Ofensa ao princípio da isonomia .....	61
4.3.2 Ofensa ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade.....	75
4.3.3 Ofensa ao princípio da irredutibilidade dos benefícios .....	83
4.4 Controle de Constitucionalidade Difuso Sobre o Art. 26º, §2º, Inciso III da Emenda Constitucional nº 103/2019 .....	86
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	<b>90</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>96</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Todo ser humano está sujeito a riscos naturais e acidentais da vida. Situações inevitáveis e algumas vezes imprevisíveis podem acometer qualquer indivíduo, deixando-o em uma condição de vulnerabilidade.

A doutrina nomeia essas situações de contingências, eventos ou, ainda, riscos sociais, e estão relacionadas, por exemplo, ao envelhecimento, maternidade, doença, invalidez, morte, acidente, miséria e outros.

O direito de seguridade social e especificamente a previdência social surge a partir dessa necessidade de se conferir proteção social àquelas pessoas acometidas por tais contingências que se viam impedidas parcial ou totalmente e temporária ou permanentemente de prover o seu sustento e o de sua família.

Em âmbito nacional a previdência social foi assegurada na Constituição Federal, no seu art. 194, como uma das políticas públicas a ser garantida pelo Estado, juntamente com a saúde e a assistência social. Sua finalidade, em suma, é conferir aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção.

O sistema previdenciário brasileiro é, em regra, público, de caráter contributivo e filiação compulsória, o que significa dizer que determinados grupos de trabalhadores, definidos por lei, obrigatoriamente devem se filiar e contribuir para o regime de previdência.

Essas contribuições formam o fundo de seguridade social, o qual além de ser destinado ao pagamento das prestações daqueles que já se encontram inativos para o trabalho, também é utilizado para a manutenção dos sistemas de saúde e assistência que, por sua vez, são gratuitos.

Em razão disso, a própria Constituição prevê a necessidade de haver um equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, a fim de que os gastos públicos não alcancem proporções exorbitantes.

Assim, sobretudo, para que haja o equilíbrio financeiro e atuarial dessas custas é que as normas de direito previdenciário são constantemente alvo de alterações, muitas delas voltadas a dificultar a concessão dos benefícios, tornando as suas regras mais rigorosas.

Sob essa ótica é que se aprovou a mais recente Reforma da Previdência, por meio da Emenda Constitucional nº 103/2019, a qual produziu

mudanças significativas nos regimes públicos da previdência social, em especial o Regime Geral de Previdência Social.

Nesse sentido, o presente trabalho visa discorrer sobre uma dessas alterações promovidas pela referida Emenda, sendo a do art. 26, §2º, inciso III, que modificou o coeficiente de cálculo do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente de natureza não acidentária, cuja renda mensal inicial passa a ser calculada com base em 60% (sessenta por cento) do salário benefício, acrescidos de 2% (dois por cento) para cada ano que exceder 20 (vinte) anos, se homem, e 15 (quinze) anos, se mulher.

Citado dispositivo teve o condão de reduzir o valor do benefício de natureza não programável, tornando-o equivalente aos outros benefícios de natureza programável.

Ocorre que essa alteração é minimamente questionável, visto que apenas modificou o coeficiente de cálculo do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária e não o coeficiente dos benefícios de aposentadoria por incapacidade permanente acidentária e auxílio por incapacidade temporária, os quais são mantidos em 100% (cem por cento) e 91% (noventa e um por cento) do salário benefício, respectivamente.

Assim, em uma análise isolada não se vê nenhum erro do legislador na aludida alteração. Contudo, analisando tal dispositivo no contexto das outras normas de direito previdenciário observa-se certas incongruências que afrontam princípios constitucionais.

Em síntese, o constituinte derivado criou uma regra discriminatória ao distinguir o segurado aposentado por invalidez decorrente de acidente de qualquer natureza ou doença não ocupacional e o aposentado por invalidez decorrente de acidente ou doença do trabalho, que não se sustenta em uma justificativa plausível.

Ademais, o mesmo inobservou os critérios de proporcionalidade e razoabilidade, tendo em vista que conferiu maior proteção social aquele que se apresenta em condição menos grave em detrimento daquele que se encontra em condição mais grave, ou seja, deu azo a uma proteção deficitária ao segurado que se torna incapaz permanentemente se comparado a quando este estava incapaz temporariamente.

Além disso, em uma hipótese como a mencionada acima, o mesmo segurado experimentará uma redução do valor do benefício que recebia, o que, de acordo com os princípios previdenciários, é vedado.

Ante o exposto, o presente trabalho irá realizar um estudo acerca da constitucionalidade do art. 26, §2º, inciso III da Emenda Constitucional nº 103/2019, sob a ótica de princípios consagrados na Carta Magna, quais sejam, princípio da isonomia, da proporcionalidade e razoabilidade e da irredutibilidade dos benefícios.

## **2 DIREITO DE SEGURIDADE SOCIAL**

O estudo da seguridade social é essencial para a compreensão do presente trabalho, tendo em vista que é o gênero, do qual a previdência social é espécie, estabelecendo normas e princípios que regem este campo do direito.

Em razão disso, o presente capítulo visa abordar o conceito, seu desenvolvimento no decorrer da história e princípios que norteiam o direito de seguridade social.

### **2.1 Conceito**

O direito de seguridade social se destina a conferir proteção social àquelas pessoas que se encontram impossibilitadas de garantir sua própria subsistência ou de sua família, por alguma contingência, como idade avançada, doença, acidente do trabalho, maternidade, desemprego, entre outros.

A Constituição Federal traz sua definição no art. 194, o qual preceitua que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

É um direito fundamental, previsto em capítulo específico da Constituição Federal Brasileira, qual seja, Capítulo II, sendo também considerado um direito autônomo, uma vez que é regido por princípios próprios, como v.g., princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade na forma de participação no custeio, universalidade da cobertura e do atendimento, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços.

Referido direito presume a atuação do Estado, em conjunto com a contribuição de toda a sociedade, para sua concessão e manutenção. E além do regramento que o compõe, também requer outros aparatos para seu funcionamento, como “[...] de instituições, de entidades, que criam e aplicam o referido ramo do Direito. Nas mãos do Estado está centralizado todo o sistema de seguridade social, que organiza o custeio do sistema e concede os benefícios e os serviços”, segundo o professor Martins (2010, p.21).

Assim sendo, dentro da classificação e do reconhecimento dos direitos fundamentais no decorrer da história, o direito de seguridade social compõe os

direitos de segunda dimensão, denominados de direitos sociais, cuja garantia está intrinsecamente relacionada a uma intervenção estatal nas relações privadas, “impondo-lhe uma obrigação de fazer, qual seja, que ele (Estado) passe a prestar e efetivar as chamadas políticas públicas”, conforme elucida Souza (2020, p. 109).

Portanto, diante de determinadas situações e eventos previstos em lei, os indivíduos terão uma garantia consistente na prestação de benefícios e serviços públicos, no âmbito da saúde, previdência e assistência social, para não se verem desamparados.

## **2.2 Evolução Histórica do Direito de Seguridade Social em Âmbito Global**

Compreender como o conceito de seguridade social foi sendo formado ao longo da história é necessário para entender o caminho que percorreu até a sua aplicação nos dias atuais.

Assim como a maioria dos direitos, que antes de serem reconhecidos como tais possuem uma trajetória de violações, inconformismos e lutas, com a seguridade social não foi diferente.

Inicialmente, esse ideal de proteção social a quem se visse impossibilitado de garantir sua subsistência estava mais vinculado a uma assistência mútua e a caridade. Assistência mútua no sentido de grupos de pessoas que se associavam com finalidades em comum e criavam um fundo de contribuição para assistir quem viesse a necessitar. E caridade no sentido de ajudar quem não tivesse condições alguma de o fazer.

Na Idade Média, existiam as chamadas guildas, que eram associações de pessoas que pertenciam a uma mesma profissão, que se reuniam compartilhando dos mesmos objetivos e interesses. Seus membros contribuía financeiramente para casos de necessidade futura, como idade avançada, doença, pobreza.

Uma das primeiras legislações que tratou da seguridade social é a Poor Relief Act (Lei de Amparo aos Pobres), de 1601, da Inglaterra. Referida lei surgiu em um cenário de miserabilidade que passava a cidade de Londres, a qual para tentar enfrentar a situação instituiu as contribuições obrigatórias à população, de modo que esses recursos públicos arrecadados seriam destinados as igrejas para a devida assistência aos necessitados.

Com a Revolução Industrial (1760 d.C. – 1840 d.C.), marcando o início da Idade Moderna, começou a se levantar as primeiras revoltas dos trabalhadores buscando por reconhecimento de garantias mínimas que os protegessem dos abusos cometidos pelos detentores dos meios de produção.

É nesse período que o Estado, até então com uma postura abstencionista, passa a intervir nas relações privadas de empregado e empregador, e, começa a se preocupar com a proteção do trabalhador, incluindo situações de possíveis contingências.

Até esse período da história as características da proteção social se resumiam a “assistência social privada e pública, a poupança individual, o mutualismo e o seguro privado”, como decorrência de um pensamento mais liberal da época, afirmam Lazzari e Castro (2020, p.48), citando Daniel Machado da Rocha.

Posteriormente, na Alemanha unificada, entre 1883 a 1889, o chanceler Otto von Bismark criou várias espécies de seguros aos trabalhadores, como o seguro-doença, seguro-acidente, e seguro para invalidez ou velhice, visando atenuar as revoltas trabalhistas, conforme relata Viana (2014, p. 6). Foi o precursor do afamado Estado de bem-estar social (Welfare State).

De acordo com esse ideal, o Estado seria responsável por prover condições mínimas de dignidade a todo cidadão, dando acesso à educação, trabalho, habitação, previdência social, isto é, aos direitos sociais ou de igualdade. Essa política pública adotada pelo imperador alemão era um meio termo entre o liberalismo e o socialismo.

Nessa mesma toada, a Inglaterra continuava avançando em matéria relativa à Previdência Social. Nos anos de 1907, 1908 e 1911, foram criadas leis que previam, respectivamente, a assistência contra acidentes de trabalho e velhice, aposentadoria voluntária aos maiores de 70 anos (chamada Old Age Pensions Act) e contribuição obrigatória aos trabalhadores e empregadores.

Outro marco importante se dá com o fenômeno da constitucionalização dos direitos sociais, tendo como expoentes a Constituição do México (1917) e a Constituição de Weimar (1919), reconhecendo os direitos dos trabalhadores, em especial aqueles referentes a seguridade social, como direitos fundamentais.

A Constituição Mexicana em seu art. 123 tratava de direitos sociais envolvendo o Trabalho e a Previdência Social, e abordava questões como, v.g., a

responsabilidade do empregador em casos de acidente de trabalho ou patologias decorrentes do trabalho, conforme esclarece Martins (2010, p. 5)

A Constituição de Weimar – embora utilizada com objetivos desvirtuados possibilitando que autoritários a modificassem e chegassem ao poder – foi inovadora na previsão de direitos relacionados a seguridade social, tendo em vista que criou um regime geral de previdência, dispondo em seu art. 161 e 163 a assistência à maternidade, à velhice, a situações de enfermidades e seguro-desemprego, segundo o mesmo autor Martins (2010, p. 5)

No âmbito dos tratados internacionais, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), agência da ONU, fundada em 1919, com foco em matérias voltadas as relações de trabalho, começou a dar a devida importância ao assunto da previdência, regulamentando-o em 1921, e, com isso, impulsionando outras Convenções a tratarem dessa matéria, a exemplo da Convenção nº 118 que abordou a “Igualdade de Tratamento entre Nacionais e Estrangeiros em Previdência Social”.

Nos Estados Unidos, após a quebra da Bolsa de Valores em 1929, o então Presidente Franklin Roosevelt, decidiu adotar uma série de medidas, a fim de amenizar a crise e buscar a recuperação econômica da nação. A política adotada pelo governante foi denominada de “New Deal” (1933 – 1937), sendo uma vertente do Welfare State, citado anteriormente, o que correspondia a uma maior atuação do Estado nas relações privadas, para conferir proteção social, garantindo assistência médica, educação e previdência social.

Ainda, posteriormente na Inglaterra, surgiu o Plano Beveridgiano, adotado em 1944, em aprimoração aos sistemas já implantados. Esse Plano institui a universalização das contribuições, de modo que, toda a população deveria contribuir compulsoriamente e a proteção alcançaria não somente trabalhadores, mas qualquer pessoa, mesmo aquelas que não tivessem contribuído.

Por fim, importante citar o reconhecimento do direito de seguridade social na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, validando os direitos sociais ao patamar de direitos humanos. Tal previsão se encontra no art. XXV, conforme se transcreve:

Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à

seguridade no caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Destarte, com base no contexto histórico exposto, aduzem os professores Lazzari e Castro (2021, p. 47):

Em verdade, a marcha evolutiva do sistema de proteção, desde a assistência prestada por caridade até o estágio em que se mostra como um direito subjetivo, garantido pelo Estado e pela sociedade a seus membros, é o reflexo de três formas distintas de solução do problema: a da beneficência entre pessoas; a da assistência pública; e a da previdência social, que culminou no ideal de seguridade social.

Assim, passando de assistencialismo mútuo e caridade a seu reconhecimento como direito fundamental, inclusive, em âmbito global, a seguridade social é evidentemente uma temática importante para a sociedade e para o indivíduo, que naturalmente irá enfrentar eventos e riscos sociais em sua vida.

A rigor, acrescenta-se que essa proteção social conferida por um Estado muito atuante possui suas críticas, voltadas principalmente a alta arrecadação de dinheiro público que o sistema requer para a sua manutenção.

Em razão disso, na contemporaneidade, especialmente em relação ao sistema previdenciário, muitos países optaram pela privatização da previdência social, alguns de forma integral, outros de forma parcial, estabelecendo limites para a intervenção estatal, a exemplo de países latino americanos como Chile, Argentina, Peru, Bolívia.

O Brasil, por seu turno, ainda mantém o sistema público, mediante contribuição compulsória dos empregados e contribuintes individuais (RGPS ) e servidores públicos (RPPS ), sendo optativo para os contribuintes facultativos que não se encontram exercendo nenhuma atividade. E, paralelo a isso, o país permite a atuação da previdência privada, para aquelas pessoas que, além de contribuírem para o sistema público, tenham o interesse de ter um fundo no sistema privado.

### **2.3 Evolução Histórica e Legislativa em Âmbito Nacional**

Feito esse panorama sobre como a concepção da proteção social foi se concretizando a nível internacional, importante que se faça uma breve abordagem de sua evolução no Brasil, que seguiu uma linha de desenvolvimento



muita parecida com os países estrangeiros, a qual de acordo com Ibrahim (2014, p. 54) passa pelas seguintes fases: “origem privada e voluntária, formação dos primeiros planos mutualistas e a intervenção cada vez maior do Estado.”

Transpassando as setes Constituições que já ordenaram esse país, bem como Decretos e Leis que vigoraram sob a égide de tais Cartas, poderá se observar como a ideia de seguridade social foi se concretizando.

Durante o período Imperial, vigorou a Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I. Essa carta constitucional trazia em seu bojo apenas um dispositivo concernente a seguridade social (art. 179), que previa os chamados “socorros públicos”, espécie de assistencialismo social, similar ao que hoje é a Santa Casa da Misericórdia.

Destaca-se nesse período o Montepio Geral dos Servidores do Estado (MONGERAL), criado em 1835, primeiro registro de uma previdência privada no país, sem fins lucrativos, que funcionava através da criação de um fundo de contribuição dos associados, permitindo a cobertura de certos eventos sociais.

Também já havia previsão de aposentadoria para determinados empregados. Nesse sentido, cita-se o Decreto nº 9.912/1888, que estabelecia a aposentadoria por idade ou invalidez para os trabalhadores dos Correios, e o Decreto nº 565/1890, que instituiu a concessão de aposentadoria aos empregados das estradas de ferro do país.

Na vigência da Constituição de 1891, após proclamação da República, o termo “aposentadoria” é pela primeira vez empregado, em dispositivo que determinava a concessão do benefício aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação (art. 75). Nesses casos, sequer havia contribuição, era custeado pelo Estado.

Um grande marco dessa fase se deu em 1923, quando entrou em vigor a Lei Eloy Chaves, que criou a Caixa de Aposentadorias e Pensões para os ferroviários, sendo o primeiro regulamento a instaurar a previdência social. A partir dessa Lei, outras categorias de trabalhadores passaram a reivindicar essa proteção, a exemplo dos portuários e marítimos (Lei nº 5.109/1926) e trabalhadores das empresas de serviços telegráficos e radiotelegráficos (Lei nº 5.485/1928).

Criou-se, ainda, no ano de 1923, os Institutos de Aposentadoria e Pensão, responsável por estruturar o sistema previdenciário por categorias de

profissão e não mais por empresas. Se funcionamento dependia de um tríplice contribuição, do empregado, do empregador e do Estado.

Dando sequência, em 1934 foi promulgada uma nova Constituição. Inspirada na Constituição de Weimar, previa em seu art. 5º, inciso XIX que competia a União fixar regras de assistência social, e, em seu art. 10 estabelecia que os Estados eram responsáveis por cuidar da saúde e assistências públicas e fiscalizar a aplicação das leis sociais. Foi sob sua vigência que foi definida a tríplice forma de custeio entre Estado, empregado e empregador, com contribuição compulsória.

Uma nova Constituição é promulgada em 1937, no entanto, esta não trouxe mudanças relevantes para a seguridade social. Cita-se a tentativa de unificar as contribuições e benefícios em um único plano, mas que acabou sendo deixado de lado pelo governo de Dutra.

Com a Carta Magna de 1946 a expressão “seguro social” passou a ser substituída por “previdência social”. No art. 157, inciso XVII determinava ao empregador instituir seguro contra acidentes de trabalho.

Ademais, nesse período foi decretada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que reuniu toda a legislação que versava sobre a matéria de seguridade social, e passou a prever novos benefícios, como auxílio-natalidade e auxílio-funeral. Também sob a égide dessa Constituição, implantou-se o Instituto Nacional de Previdência Social, em 1967, que centralizou o sistema previdenciário.

A penúltima Constituição brasileira, promulgada em 1967, durante o Regime Militar, acabou não inovando em matéria de seguridade social, apenas manteve as disposições que já haviam sido reconhecidas nas Cartas anteriores, referentes a forma tri partícipe de custeio (art. 158, §1º), seguro-desemprego, seguro-maternidade, aposentadoria em caso de velhice e invalidez, pensão por morte, aposentadoria para mulher com 30 anos de serviço (tudo conforme art. 158, XVI, XVII e XX).

Por fim, com o advento da Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, o legislador constituinte destinou um capítulo exclusivo para o tema da Seguridade Social (arts. 194 a 204), dividindo esse direito em três espécies: Saúde, Previdência e Assistência Social.

Segundo os ensinamentos de Vianna (2014, p. 14):

Em 1988, a Constituição Cidadã instituiu verdadeiro sistema de seguridade social, integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social, o qual foi aos poucos sendo regulamentado pela legislação posterior.

Durante sua vigência foi autorizada a unificação do Instituto de Administração da Previdência Social e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), através da Lei 8.029/90, criando-se a autarquia federal conhecida como Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), que passa a atuar na função de cobrar as contribuições e conceder os benefícios.

Na área da saúde, importante marco se dá com a publicação das Leis 8.080 e 8.142, que dispuseram sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), sua forma de funcionamento e custeio.

A Lei 8.742/93, denominada de Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), sintetizou a organização da assistência social e outras providências relacionadas.

No mais, as Leis 8.212 e 8.213 de 1991, dispuseram sobre a organização da Seguridade Social e o Plano de Custeio, bem como o Plano de Benefícios da Previdência Social, foco principal do presente trabalho, especialmente esta última Lei, que regulamenta os benefícios previdenciários, objeto de inúmeras alterações, desde quando entrou em vigor até o presente momento, provenientes de Emendas Constitucionais aprovadas ao longo desses anos.

## **2.4 Princípios da Seguridade Social**

O direito de seguridade social é regido por princípios próprios, como mencionado alhures, os quais se encontram no parágrafo único, do art. 194 da Constituição Federal e são repetidos no art. 1º da Lei 8.212/91.

Nas palavras de Reale (2002, p. 304), os princípios são: “enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas”.

Assim sendo, embora o autor estivesse se referindo aos princípios gerais do direito, o mesmo raciocínio se aplica aos princípios específicos da seguridade social, de modo que seu estudo é muito valioso, pois os princípios são

as bases fundantes das regras, isto é, são responsáveis por conduzir a interpretação e aplicação dos dispositivos legais, orientando o caminho pelo qual o operador do Direito deve seguir.

#### **2.4.1 Universalidade da cobertura e do atendimento**

O princípio da universalidade se subdivide em dois aspectos, subjetivo e objetivo.

O aspecto subjetivo se refere a extensão que o direito de seguridade social toma perante os indivíduos, eis que, por ter caráter universal, se estende a toda a população em território nacional. Quanto ao aspecto objetivo, entende-se que referido direito cobrirá todas as contingências que estejam previstas em lei.

Portanto, o Estado irá prestar seus benefícios e serviços a todo aquele que venha necessitar, tendo em vista que o direito a seguridade social é amplamente acessível.

No âmbito da previdência social esse princípio ganha uma aplicação diferente, pode-se dizer mitigada, uma vez que o sistema tem seu funcionamento a partir das contribuições, se vinculando somente aqueles que tenham contribuído.

#### **2.4.2 Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais**

Em observância ao princípio geral da isonomia, esse princípio específico da seguridade social buscou conferir igual tratamento aos trabalhadores rurais e urbanos, tal como fez o art. 7º da Constituição Federal, em relação aos direitos trabalhistas.

Isso porque a própria legislação conferia tratamentos distintos a esses trabalhadores, tanto é que existia sistemas diferentes de previdência social, um aplicado ao trabalhador urbano e outro ao rural, dando menor proteção a este.

Assim, com aplicação prática principalmente no campo da previdência, o legislador decidiu unificar o sistema de previdência, dando a esses trabalhadores acesso aos mesmos serviços e benefícios conferidos por lei, diante das contingências cobertas, sem distinção.

### **2.4.3 Seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços**

A seletividade tem por desiderato a seleção dos serviços e benefícios em favor daqueles que mais necessitam. É uma forma de dar bom uso ao recurso público arrecadado pelo sistema, o destinando a situações consideradas mais gravosas.

Nesses moldes, citando Vianna (2020, p. 16), a seletividade consistirá em entender, por exemplo, que o benefício de auxílio-doença prepondera em sua essencialidade em detrimento de uma gratificação natalina, devendo, nesse caso, ser priorizado na sua garantia.

A distributividade, por sua vez, está relacionada a distribuição de renda e bem-estar social àqueles que se encontrem mais necessitados, visando a redução das desigualdades sociais e econômicas.

### **2.4.4 Irredutibilidade do valor dos benefícios**

De acordo com esse princípio, o valor dos benefícios não poderá ser reduzido com o passar do tempo. Essa irredutibilidade reflete no aspecto nominal, de modo que uma pessoa não poderá receber um benefício inferior ao que recebia inicialmente, bem como, no aspecto real, concernente a necessidade de reajuste dos benefícios para que não venham a perder seu poder aquisitivo, conforme art. 201, §4º, da Constituição Federal: “É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei”.

Esse princípio está em consonância com outros dispositivos do ordenamento jurídico, a exemplo da irredutibilidade dos subsídios dos magistrados (art. 95, III, CF), dos funcionários públicos (art. 37, XV, CF) e dos vencimentos dos empregados (art. 7º, VI, CF).

### **2.4.5 Equidade na forma de participação no custeio**

O princípio da equidade na forma de participação no custeio está adstrito a ideia de proporcionalidade e da igualdade, de modo que aquele que dispõe de mais rendimentos contribui mais e aquele que dispõe de menos contribui com menos, na medida do que auferem.

#### **2.4.6 Diversidade da base de financiamento**

Pelo princípio da diversidade da base de financiamento entende-se que pelo fato de a seguridade social ter caráter universal, destinado a toda a população, assim também toda sociedade participará do seu custeio.

Aliás, é o que preceitua o art. 195 da Constituição Federal, ao dizer que “a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta [...]”, elencando as empresas, trabalhadores, entes públicos, concursos de prognósticos e importador de bens e serviços do exterior, como responsáveis pelo custeio do sistema.

#### **2.4.7 Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite**

O caráter democrático da seguridade social está adstrito a ideia de que as três espécies de seguridade, quais sejam, saúde, previdência e assistência pública, funcionarão levando em conta a opinião da sociedade na sua gestão, tanto é que, para efetivar esse ideal, criou-se um órgão de deliberação para cada espécie, sendo eles: Conselho Nacional de Saúde (CNS), Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Tais órgãos são compostos por trabalhadores, empregadores, aposentados e representantes do governo, em observância a gestão quadripartite orientada pelo próprio inciso VII, do art. 194 da Constituição Federal.

### 3 PREVIDÊNCIA SOCIAL

Com essa importante contextualização sobre o direito de seguridade social, passa-se ao estudo de uma de suas espécies, sendo ela a previdência social, objeto de pesquisa do presente trabalho.

#### 3.1 Conceito

A previdência social é um direito social garantido constitucionalmente, formado por um conjunto de normas e instituições, cujo objetivo é assegurar a proteção social dos seus beneficiários.

Segundo Martinez, previdência social e direito previdenciário possuem definições diversas (2013, p. 43):

Não se pode, repete-se, como é com um acontecer, confundir previdência social com Direito Previdenciário. Uma, é técnica sociológica; outro, um ramo jurídico. A principal natureza da primeira (pois, tem várias) é ser instituição pública voltada à proteção coletiva de certas pessoas, em determinadas circunstâncias, imposta ex vi legis, desdobrando-se pelos meios e finalidades (v. g., promove solidariedade forçada, distribui rendas geográficas e, subjetivam ente, propicia subsistência etc.). [...] O Direito Previdenciário é formal, correspondendo ao seu enquadramento científico: ramo jurídico de direito público regulador da previdência social. Seu principal escopo, exala e precisam ente, aduz-se, é regulamentar; em termos formais, essa técnica é protetiva.

O próprio termo previdência advém do verbo “prever”, remetendo a ideia de antever e se precaver de situações futuras que possam deixar o indivíduo desamparado economicamente. Desse modo, a previdência busca, através de um fundo de contribuições, garantir condições mínimas ao segurado e sua família que eventualmente não possam ou não consigam gerar sua subsistência.

Tais situações recebem o nome de contingências, como já explanado no tópico da seguridade social, e foram elencadas em um rol taxativo pelo legislador, de sorte que o segurado somente poderá se valer desses serviços e benefícios se se enquadrar nas aludidas hipóteses.

Dito isso, convém transcrever o que a Constituição Federal e a Lei 8.213/90 prescrevem acerca da finalidade da previdência social nos arts. 201 e 1º, respectivamente, *in verbis*:

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

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

II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;

III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

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

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

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

Assim, como se extrai dos dispositivos retro, as contingências acobertadas pela previdência social estão associadas a perda ou decréscimo na remuneração e correspondem a: incapacidade temporária e permanente, idade avançada, maternidade e final de gestação, desemprego involuntário, encargos familiares, prisão e morte.

### **3.2 Fontes do Direito Previdenciário**

A doutrina majoritária classifica o Direito Previdenciário como um ramo do direito público, tendo em vista que disciplina a relação jurídica constituída entre contribuinte e Estado, a qual não decorre da vontade das partes, mas de imposição legal, e as normas não podem ser objeto de convenção.

De acordo com Dias e Macêdo (2012, p.186):

A proteção previdenciária provida pelo Estado visa ao atendimento do interesse da coletividade. Sob essa perspectiva, a garantia de subsistência dos trabalhadores e de seus dependentes, finalidade precípua da relação jurídica previdenciária, é de interesse de toda a coletividade. Embora as prestações previdenciárias sejam direitos subjetivos de pessoas individualizadas, o seu oferecimento, como um todo, pelo ente segurador estatal, tem por escopo o atendimento do interesse público. O interesse público presente no provimento da proteção previdenciária faz com que o oferecimento das prestações previdenciárias seja submetido ao regime de direito público.

Destarte, em relação as fontes formais do Direito Previdenciário, pode-se dizer que estas se encontram, hierarquicamente, na Constituição Federal, Leis



Complementares, Leis Ordinárias, Decretos, Leis Delegadas, Medidas Provisórias e atos administrativos.

A Constituição Federal certamente é a fonte de maior importância, visto que as demais normas inferiores a ela devem estar em convergência com as disposições ali esculpidas. A matéria previdenciária foi disciplinada nos arts. 40, 201 e 202 da referida Carta Constitucional.

Nesse ponto é importante registrar que o constituinte originário não apenas dispôs sobre a previdência social como direito social que deve ser garantido pelo Estado e cuja regulamentação seria dada por lei infraconstitucional, mas abordou outras regras atinentes a previdência e que, de acordo com os críticos desse sistema, deveria ser objeto de lei inferior.

A crítica reside no fato de que o texto constitucional não deveria prever questões relativas aos sujeitos ativos da relação ou as espécies de benefícios a serem prestados e seus requisitos, mas deveria tratar tão somente de questões mínimas, concernentes a estruturação e organização do Estado, como o próprio direito em si, competindo a lei infraconstitucional versar sobre essas outras questões.

Nessa perspectiva é o entendimento de Martins (2010, p. 29):

Em futura reforma da Constituição, deveria haver desconstitucionalização dos preceitos de Seguridade Social contidos na Lei Maior. Na verdade, da Constituição deveriam constar apenas princípio e não matéria de lei ordinária, como ocorre na Lei Maior de 1988, entre outras coisas, daí a necessidade de desconstitucionalização. A ideia de desconstitucionalização de certos direitos também é válida, principalmente daqueles mais polêmicos ou dos que dependem de uma política econômica, pois a possibilidade de mudança de um preceito da Constituição é muito mais difícil do que se estivesse inserido em lei ordinária, em razão do quórum ser de 3/5.

As consequências de tais matérias terem sido colocadas na Constituição são os obstáculos que existem para que uma dessas regras eventualmente sejam alteradas, uma vez que sua alteração só poderá ser feita mediante de Emenda Constitucional que requer aprovação em dois turnos em cada uma das casas legislativas por 3/5 (três quintos) dos votos dos parlamentares.

Tal fato revela duas características amoldadas na Constituição Federal de 1988, quais sejam: quanto ao conteúdo, é considerada uma Carta Constitucional formal, haja vista tratar de variados assuntos, que não apenas normas de organização do Estado; e, quanto à mutabilidade, é apontada como rígida, pois

prevê procedimento específico e complexo para sua alteração (SOUZA, 2020, p. 22/23).

De mais a mais, é de se destacar que as normas de direito previdenciário são constantemente alvo de mudança, tanto é verdade que ao longo das décadas já houveram várias reformas da previdência. A principal justificativa para tanto é que a sociedade vem se modificando, a estrutura da pirâmide etária brasileira não é mais a mesma de anos atrás e, com isso, torna-se necessária uma alteração nas suas regras para a contenção dos gastos públicos.

Assim, em face dessa evolução natural que a população experimenta, é imprescindível que reformas sejam realizadas. Ocorre que, como muitas regras estão previstas na Carta Constitucional, fazer com que elas se concretizem acaba sendo mais dificultoso, quando, na verdade, o deveria ser feito por simples aprovação de leis ordinárias ou complementares.

Outrossim, por estarem posicionadas na Constituição Federal, cria-se um espaço para discussão acerca da constitucionalidade de determinadas normas aprovadas pelo legislativo, inclusive, as citadas Emendas Constitucionais que, sem embargos de ter o condão de alterar o Texto Constitucional, não podem contrariar o núcleo essencial, onde se encontram as cláusulas pétreas.

Na sequência, tem-se as leis ordinárias, aprovadas por quórum de maioria simples, das quais ganham destaque as Leis nº 8.212/1991 e 8.213/1991, que dispõem detalhadamente sobre o Plano de Custeio da Seguridade Social e sobre o Regime Geral da Previdência Social.

Além das leis ordinárias, a matéria previdenciária também é objeto de leis complementares, aprovadas por quórum de maioria absoluta, a exemplo das Leis Complementares nº 108 e 109/2001, que regulamentam o regime privado complementar; e leis delegadas e medidas provisórias, elaboradas pelo Presidente da República, na forma prevista na Constituição.

Somando-se a elas, há as instruções normativas editadas pelo INSS, que são classificadas como atos normativos. Tais instruções orientam a atuação da autarquia federal na análise dos processos administrativos para reconhecimento do direito dos beneficiários e devem estar em conformidade com as leis hierarquicamente superiores.

Repisa-se, todas essas emendas constitucionais, leis, decretos e atos normativos não podem contrariar os preceitos da Constituição Federal, sob pena de serem declaradas inconstitucionais, sem qualquer validade.

A jurisprudência, a doutrina, a equidade e os princípios gerais do direito também exercem papel importante, não como fontes formais, mas atuando na integração da norma jurídica através dos entendimentos proferidos pelos órgãos judiciais e pelos especialistas desse ramo do direito que objetivam sanar dúvidas e dar solução a problemas de antinomia e lacunas da lei (LAZZARI e CASTRO, 2020, p. 35).

Por derradeiro, as fontes materiais do Direito Previdenciário são as circunstâncias que ensejam a criação das normas, como os fatos sociais, econômicos e políticos. As inúmeras reformas da Previdência já aprovadas surgiram como resposta a essas circunstâncias da sociedade.

### **3.3 Alterações Constitucionais e Legislativas sob a Vigência da Constituição de 1988**

O surgimento da previdência social foi devidamente explicado no tópico da seguridade social, estando intimamente relacionado ao surgimento deste último, uma vez que, como já dito inúmeras vezes, este é gênero daquele. Portanto, ao abordar a evolução do seguro social no Brasil, por consequência tratou-se do surgimento da previdência.

Neste tópico, o objetivo será discorrer sobre a evolução legislativa da previdência social no âmbito da Constituição Federal de 1988, tratando-se de todas as reformas e modificações que esta já sofreu até o momento presente.

O legislador precisa constantemente rever as normas que regem a previdência social para que as regras ali dispostas acompanhem o ritmo de mudança da sociedade.

No caso do Brasil, sendo um país emergente, que se encontra entre a classificação de país subdesenvolvido e desenvolvido, é de se esperar que o gráfico da pirâmide etária de sua população sofra alterações ao longo dos anos, como naturalmente ocorreu com outros países.

Estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que entre 2010 a 2058 haverá uma notável mudança no cenário

demográfico brasileiro, o qual passará de uma população predominantemente jovem para uma população majoritariamente adulta e idosa.

O aumento da expectativa de vida e sobrevida, em contrapartida a diminuição da taxa de mortalidade, contribuem para a consolidação desse cenário de forma mais rápida.

O fenômeno de redução da base da pirâmide etária – onde se encontram as crianças e os jovens –, e o aumento do seu topo – onde se encontram os adultos e os idosos –, é comum entre os países que estão em desenvolvimento, no percurso para se tornarem países desenvolvidos.

Países como Alemanha, Japão, Estados Unidos e outros já desenvolvidos também experimentaram esse mesmo processo, que é reflexo de uma diminuição na taxa de fecundidade, a medida em que o IDH (índice de desenvolvimento humano) vai ganhando degraus mais altos.

Assim, tendo em vista esses fatos, após promulgação da Constituição de 1988, a previdência social foi objeto de várias alterações.

É de se destacar que somada as razões acima, a necessidade dessas mudanças também se explica porque as contribuições arrecadas com a previdência social são fontes diretas de custeio de toda a seguridade social do Brasil, ou seja, essas verbas tributárias além de serem vertidas aos próprios beneficiários do regime geral de previdência social, também são destinadas a manutenção da saúde e assistência social, juntamente com as fontes indiretas, todas definidas no art. 195 da Constituição Federal.

Dessa forma, é preciso que haja um equilíbrio financeiro e atuarial, de modo que a dívida nacional não alcance esferas astronômicas, criando uma balança desproporcional entre o que é arrecadado e o que é distribuído, em que aquele não consegue abastecer este último, ensejando em um aumento do déficit brasileiro.

Vale dizer que tanto o Banco Mundial, quanto Fundo Monetário Internacional (FMI), condicionam seus empréstimos, em especial a países subdesenvolvidos e emergentes, a tais reformas previdenciárias pois, uma vez realizadas, passa-se uma garantia de que a dívida daquele país não irá crescer drasticamente. Inclusive, esses órgãos internacionais também apoiam a privatização da previdência.

A propósito, transcreve-se posicionamento de Raiser em publicação de 2017 extraída do site do Banco Mundial sobre o Brasil<sup>1</sup> e a reforma da previdência:

Primeiro, algumas palavras sobre o ambiente macroeconômico - base fundamental para os investidores, apesar de não ser parte dos indicadores Doing Business. A aprovação do teto de gastos e a melhor coordenação entre as políticas fiscal e monetária contribuíram para a queda expressiva da inflação e das taxas de juros. O governo ganhou credibilidade entre os investidores e a economia começou a se recuperar. Para manter essa credibilidade, no entanto, o governo precisará tomar novas medidas. Mais especificamente, a reforma da previdência é uma prioridade urgente, e representaria, sozinha, cerca de um terço das economias necessárias para manter os gastos abaixo do teto nos próximos 10 anos. Além disso, o controle de gastos é necessário, incluindo aí salários de servidores públicos, redução de desonerações e outros subsídios injustificáveis.

Portanto, sucintamente, sendo essas algumas das razões que justificam constantes reformas previdenciárias, informa que no âmbito nacional a primeira alteração legislativa se deu nos anos de 1993 e 1997, em que se destacou a criação do LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) – Lei nº 8.741/93 – para tratar especificamente do benefício assistencial vitalício, bem como do auxílio-natalidade e auxílio-funeral. Ademais, foi extinto o abono de permanência em serviço e do pecúlio do RGPS e criou-se regras mais rígidas para a concessão de aposentadoria especial.

Dando sequência, a primeira aprovação de Emenda Constitucional foi a de nº 20/98, que fez uma mudança importante, tanto no RGPS quanto no RPPS, em que a contagem do tempo passou a ser pelo período de contribuição e não mais pelo tempo de serviço.

Também nesse mesmo ano, foi definida a idade mínima para filiação ao regime previdenciário, sendo de 16 (dezesseis) anos.

Nessa Emenda, os professores mantiveram o direito a aposentadoria com 25 (vinte e cinco) e 30 (trinta) anos de magistério, as mulheres ou homens, respectivamente. Já os professores de universidades particulares poderiam escolher entre a regra antiga ou a regra de transição, em que era exigido uma idade mínima.

Ainda, houve a extinção da chamada aposentadoria proporcional, segundo a qual era possível ao segurado optar pelo benefício de prestação continuada antes do tempo, sabendo que este teria um valor reduzido.

---

<sup>1</sup> Para maiores informações: <https://www.worldbank.org/pt>. Acesso em: 06 nov. 2022.

O salário-família e o auxílio-reclusão também foram alvo de mudança, de modo que só passou a ser devido a quem se enquadrasse na condição de “baixa renda”. E, o salário maternidade passou a ter um teto, sendo este de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais), à época, de acordo com os outros benefícios do RGPS (art. 14 da EC nº 20/98). No entanto, esse dispositivo em específico foi declarado inconstitucional pelo STF no que tangia sua aplicação a licença maternidade.

Outrossim, em 28/11/1999, foi publicada a Lei nº 9.876, que trouxe uma alteração que permanece até os dias atuais no sistema de cálculo do regime previdenciário, qual seja, a implantação do fator previdenciário.

O fator previdenciário se trata de uma fórmula aplicada ao cálculo de aposentadoria, que tem como parâmetro a expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria, o tempo de contribuição total, a idade e a alíquota de contribuição. Portanto, se esses índices forem abaixo da média, o valor do benefício do beneficiário será relativamente baixo.

Por falar nisso, aduz Rodrigues (2012, p.53):

Quanto maior for a idade e o tempo de contribuição, maior será o fator previdenciário e, por consequência o valor do benefício também será maior. Por outro lado, quanto maior for o tempo de vida (após a concessão do benefício) menor será o fator previdenciário e, por consequência, o valor do benefício será menor. Isto se justifica, pois o tempo que o aposentado gozará do benefício também será maior.

A mesma lei que introduziu o fator previdenciário, também trouxe uma nova regra para o cálculo dos salários benefício, que determinou que o cálculo a ser utilizado deveria levar em conta a média aritmética simples de 80% (oitenta por cento) dos maiores salários de contribuição vertidos ao fundo de seguridade social, podendo ser desconsiderados de tal cálculo 20% dos menores salários de contribuição.

Assim dispunha o art. 3º da Lei nº 9.876/99:

Art. 3º Para o segurado filiado à Previdência Social até o dia anterior à data de publicação desta Lei, que vier a cumprir as condições exigidas para a concessão dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, no cálculo do salário-de-benefício será considerada a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a, no mínimo, oitenta por cento de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994, observado o disposto nos incisos I e II do caput do art. 29 da Lei no 8.213, de 1991, com a redação dada por esta Lei.

Referida regra era benéfica aos segurados e dependentes do RGPS, uma vez que ao possibilitar que estes escolhessem os melhores salários de contribuição, lhes garantia a oportunidade de receber uma prestação melhor, ou seja, o benefício de maior valor econômico.

Em continuação as alterações realizadas no sistema da previdência social, na data de 31/12/2003 foram aprovadas e publicadas as Emendas Constitucionais nº 41 e 42 que tiveram o condão, principalmente, de modificar regras aplicáveis ao regime dos servidores públicos, chamado Regime Próprio da Previdência Social.

Por fim, a Reforma mais recente experimentada pela previdência social, se deu em razão da aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019, que tramitou no Congresso Nacional sob a PEC nº 6/2019 e, após publicada, começou a produzir seus efeitos a partir de 13/11/2019.

A intitulada Reforma da Previdência produziu alterações substanciais no RGPS e em algumas regras gerais do RPPS. Dessas alterações, cabe sublinhar as mais relevantes em relação ao regime geral: alterou os requisitos para a concessão dos benefícios, a forma de cálculo, não mais subsistindo a forma do art. 3º da Lei nº 9.876/99, extinguiu a aposentadoria por tempo de contribuição.

Explicita os professores Lazzari e Castro (2020, p.67):

Nela, destacam-se: a criação de uma idade mínima para as aposentadorias voluntárias do RGPS, inclusive a “especial”; a alteração do critério de carência para novos filiados ao RGPS do sexo masculino, de 15 para 20 anos; a mudança na apuração do salário de benefício, que passa a ser igual à média de todos os salários de contribuição desde julho de 1994; o critério de cálculo da renda mensal inicial das aposentadorias, inclusive a por incapacidade permanente, salvo a acidentária; a alteração no direito à pensão por morte, auxílio-reclusão e salário-família; a previsão de aposentadoria de empregados públicos com cessação do vínculo de emprego, inclusive por atingimento da idade “compulsória” aplicada a ocupantes de cargos; e regras mais restritivas de acumulação de benefícios, especialmente de aposentadoria e pensão, entre outras regras incluídas.

Aliás, o presente trabalho irá analisar justamente a constitucionalidade de uma dessas regras, qual seja, a que alterou o base de cálculo do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente de natureza não acidentária.

### 3.4 Direito Adquirido e Expectativa de Direito

Ao tratar da Reforma da Previdência e das constantes alterações que a previdência social vem sofrendo ao longo dos anos, não se pode olvidar a temática do direito adquirido e expectativa de direito.

Isso porque com o advento de mudanças legislativas e constitucionais que inferem diretamente nas regras de concessão dos benefícios surge o questionamento acerca de qual regra deve ser aplicada ao beneficiário que se filiou a um regime sob as regras anteriores e no meio do caminho foi surpreendido com a promulgação de determinada espécie legislativa que modificou as regras que anteriormente vigoravam.

Digno mencionar que no direito previdenciário incide o princípio do *tempus regit actum*, que do latim se traduz como “tempo rege o ato”, também denominado de irretroatividade da lei. Isso significa dizer que serão aplicados aos beneficiários da previdência social as regras vigentes no tempo em que aconteceu o fato que ensejou o direito a concessão da prestação previdenciária.

Nesse sentido, transcreve-se jurisprudência da Suprema Corte:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DA RENDA MENSAL INICIAL. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO *TEMPUS REGIT ACTUM*. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AO ART. 5º, INC. XXXVI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO (AI 817.576-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Primeira Turma, DJe 31.03.2011). Os benefícios previdenciários devem regular-se pela lei vigente ao tempo em que preenchidos os requisitos necessários à sua concessão. Incidência, nesse domínio, da regra *tempus regit actum*, que indica o estatuto de regência ordinariamente aplicável em matéria de instituição e/ou de majoração de benefícios de caráter previdenciário. Precedentes. (AI 625.446-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 19.09.2008.)

Em outros termos, as disposições normativas que entrarem em vigor não retroagirão para atingir aquilo que já se consolidou na lei anterior.

Importante se atentar ao fato de que essas situações jurídicas já consolidadas não dizem respeito apenas as prestações que já foram concedidas com base nos regramentos que antes vigoravam, e que não sofrerão interferência das novas normas, mas também àquelas hipóteses em que o beneficiário já tinha o direito adquirido a determinada prestação, mas não a pleiteou.



O direito adquirido está resguardado constitucionalmente no art. 5º, inciso XXXVI, da Carta Magna, e se refere a um direito que foi incorporado ao patrimônio jurídico do indivíduo, e ninguém pode retirá-lo, podendo ele exigí-lo a qualquer momento, ainda que a legislação tenha sido alterada.

A propósito, a Emenda Constitucional nº 103/2019 não deixou de mencionar o instituto do direito adquirido e que este estaria assegurado, conforme art. 3º, caput, §2º, *in verbis*:

Art. 3º A concessão de aposentadoria ao servidor público federal vinculado a regime próprio de previdência social e ao segurado do Regime Geral de Previdência Social e de pensão por morte aos respectivos dependentes será assegurada, a qualquer tempo, desde que tenham sido cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

[...]

§ 2º Os proventos de aposentadoria devidos ao segurado a que se refere o caput e as pensões por morte devidas aos seus dependentes serão apurados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios.

Veja que direito adquirido, no âmbito previdenciário, está relacionado ao momento em que o segurado ou dependente preencheu os requisitos necessários a concessão de determinado benefício e não ao momento em que este veio a pleiteá-lo.

Desse modo, uma vez preenchidos os requisitos para a concessão de determinada prestação beneficiária, consagra-se o direito adquirido aquele benefício, regido sob aquelas regras.

De outro norte, o momento em que o indivíduo ingressa com o requerimento administrativo não é levado em consideração para fins de análise do direito adquirido, isto é, das regras aplicáveis ao seu caso, se anteriores ou posteriores a mudança legislativa.

Assim, a título exemplificativo, se um segurado preencheu os requisitos da extinta aposentadoria por tempo de contribuição na data de 10/11/2019, ou seja, antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, mas o mesmo continuou exercendo sua atividade laborativa e não pleiteou o benefício junto ao INSS. Quando este vier a pleitear, poderá requerer referido benefício, se o achar

mais vantajoso, isso porque, embora já sob a vigência das novas regras da referida Emenda, ele já tinha direito adquirido.

Sobre o assunto, já se manifestou o Superior Tribunal Federal:

APOSENTADORIA INTEGRAL X PROPORCIONAL - BENEFÍCIO MAIS VANTAJOSO - REVISÃO - DIREITO ADQUIRIDO - PRECEDENTE. Possui o segurado do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS direito adquirido ao cálculo do benefício mais vantajoso, consideradas as datas a partir das quais a aposentadoria proporcional poderia ter sido requerida, observado o preenchimento dos requisitos pertinentes. Precedente: Recurso Extraordinário nº 630.501/RS, julgado no âmbito da repercussão geral, para o qual fui designado redator do acórdão." (RE 727091 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 18/06/2013, DJe 28-06-2013)

Insta salientar também que o instituto do direito adquirido não se confunde com expectativa de direito, embora caminhem lado a lado.

A expectativa de direito, como o próprio nome diz, é uma espera de que o direito seja alcançado, contudo, essa espera não se traduz em uma garantia de que o direito será realmente concretizado, pois, como salientado, pode acontecer eventual mudança no ordenamento e conseqüentemente nas regras para a concessão de certos benefícios.

Nesse sentido, segue definição do ilustre professor constitucionalista Canotilho (2018, p. 237):

No Brasil costuma-se distinguir entre expectativa de direito, direito adquirido e direito consumado. No primeiro, o fato aquisitivo teve início, mas não se completou. No segundo, o fato aquisitivo já se completou, mas o efeito previsto não se produziu. No terceiro e último, o fato aquisitivo se completou e o efeito previsto na norma foi produzido de forma integral. A ordem jurídica brasileira apenas protege o segundo e o terceiro momentos.

Ainda que o beneficiário estivesse próximo de alcançar os requisitos para determinada prestação, este não receberá proteção em relação a isso. O que pode lhe beneficiar são as regras de transição.

### **3.5 Princípios que Regem a Previdência Social**

O art. 2º da Lei 8.213/91 elenca 08 (oito) princípios que irão nortear a Previdência Social, dos quais 05 (cinco) já foram tratados no tópico da seguridade

social, posto que são princípios também aplicáveis a esse gênero maior e que estão consagrados na Carta Constitucional.

Os princípios a que se refere são: I) universalidade de participação nos planos previdenciários; II) universalidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios; IV) cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente; V) irredutibilidade do valor dos benefícios de forma a preservar-lhes o poder aquisitivo; VI) valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário-de-contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário mínimo; VII) previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional; VIII) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da comunidade, em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados (BRASIL, 1991).

Como se pode ver, alguns dos princípios aplicados a seguridade social, previstos no art. 194, parágrafo único, da Constituição Federal, foram reproduzidos no âmbito da previdência, de forma acertada, ganhando contornos específicos nessa espécie de seguro social, cujas particulares não podem ser ignoradas, dentre elas: o caráter contributivo e a filiação obrigatória.

Dito isto, passa-se a discorrer sobre os princípios dos tópicos IV, VI e VII, que são específicos ao direito previdenciário.

### **3.5.1 Cálculo dos benefícios considerando-se os salários-de-contribuição corrigidos monetariamente**

O valor do salário benefício corresponderá a média de todos os salários contribuição que o segurado verteu ao longo dos anos.

Realizar a correção monetária desses salários é uma medida necessária, pois, do contrário, acarretaria drástica diminuição do valor da prestação alimentar. De acordo com Rocha (2021, p. 15), o escopo é “possibilitar a concessão de um benefício – tanto quanto possível, e respeitado um limite máximo – próximo da renda que era auferida pelo segurado.”

Dessa forma, no momento do cálculo do benefício, todos os salários de contribuição do segurado são corrigidos até aquele momento, evitando-se, com isso, prejuízos decorrentes das taxas de inflação.

### **3.5.2 Valor da renda mensal dos benefícios substitutos do salário de contribuição ou do rendimento do trabalho do segurado não inferior ao do salário-mínimo**

Esse princípio foi insculpido na lei ordinária em consonância ao que preconiza o art. 201, §2º, da Constituição Federal, que tem como redação: “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário-mínimo.”

A razão desse dispositivo remonta ao período em que o Brasil esteve sob a égide da Constituição de 1967, quando era permitido que a renda mensal de um salário benefício fosse inferior ao valor do salário-mínimo.

Assim, por ocasião na nova Constituição o legislador constituinte vedou essa possibilidade, de modo que, se na realização do cálculo do benefício seu valor resultar em um quantum inferior ao salário-mínimo, deverá ser fixado o salário-mínimo a título de benefício.

Nesse contexto, menciona Santos (2022, p. 175):

Nem sempre foi assim. Antes da CF de 1988, o sistema previdenciário propiciava a existência de benefícios cuja renda mensal era inferior ao salário-mínimo, situação que atingia principalmente os trabalhadores rurais. A EC n. 103/2019 manteve a garantia.

Isso porque o benefício previdenciário se destina a garantir a subsistência básica do indivíduo e, sendo o salário-mínimo uma garantia constitucional (art. 7º, inciso IV, Constituição Federal) de todo trabalhador para ter o mínimo existencial, a fim de que este mantenha sua dignidade, não pode aquele benefício de natureza alimentar ser inferior.

### **3.5.3 Previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional**

A princípio, a previdência complementar facultativa era pública, por força do art. 201, §7º, da Constituição Federal. Todavia, referido dispositivo constitucional foi derogada após a entrada em vigor da EC nº 20/98, passando para a competência da iniciativa privada, nos moldes do art. 202 da Carta Magna.

Sobre isso, alude Vianna (2022, p.23):

A redação original do artigo 201, § 7º, da Constituição Federal previa a previdência complementar pública e facultativa, custeada por contribuição adicional. A nova redação dada pela EC nº 20/98 eliminou tal possibilidade, restando aos segurados do regime geral de previdência social apenas a previdência complementar privada, se quiserem, pois é traço marcante desse outro regime a facultatividade.

Esse regime é voltado, sobretudo, aqueles que possuem renda mensal superior ao teto dos regimes públicos compulsórios, que não conseguem contribuir acima desse limite para obterem um benefício superior.

Inicialmente, o intuito do legislador era que tal regime fosse aderido pelos servidores públicos que possuíam remuneração excedente ao teto. Ocorre que, na prática, a adesão era insignificante, pois a regra que se aplicava aos proventos dos servidores era da integralidade e paridade, de modo que a eles não havia um teto para os benefícios dos regimes próprios, fazendo com que o referido regime perdesse seu sentido.

Contudo, com o advento EC nº 41/03 essa garantia foi extinta, estipulando-se um teto para as contribuições e salários benefícios igual ao do RGPS, com a condição de que os regimes complementares fossem regulamentados.

Portanto, em decorrência disso, passou a existir maior aderência aos regimes complementares privados, principalmente por parte dos servidores públicos com remuneração sobressalente, sendo obrigatória sua vinculação caso esse servidor tenha ingressado no serviço público após a instituição do regime complementar pelo ente federativo.

### **3.6 Dos Regimes da Previdência Social Brasileiros**

A previdência social no Brasil tem natureza pública e se divide em três regimes: Regime Geral da Previdência Social (RGPS), Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) e Regime Previdenciário Próprio dos Militares. Ainda, de caráter complementar e privado, a Constituição Federal autoriza o Regime de Previdência Privada (art. 202).

O Regime Geral de Previdência Social (art. 201 da Constituição Federal) é considerado o mais importante, em razão de sua abrangência, pois se aplica a todos os trabalhadores da iniciativa privada que exerçam atividade remunerada e lícita, nacionais ou estrangeiros com residência no Brasil ou a serviço da embaixada brasileira.

De caráter contributivo e filiação obrigatório, estão sob a égide desse regime o empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso, especial e contribuinte individual, bem como aquele que não exerce nenhuma atividade remunerada, mas queira contribuir com o fundo de seguridade social, e todo servidor público que não esteja vinculado a um regime privado.

Dito regime é regido pelas Leis nº 8.212/1991 e 8.213/1991, regulamentadas pelo Decreto 3.048/99, que dispõem sobre o Plano de Custeio da Seguridade Social e Plano de Benefícios da Previdência Social, e, complementarmente, as Instruções Normativas editadas pelo INSS, sendo a do corrente ano a de nº 128 de 28/03/2022.

Por outro lado, o Regime Próprio da Previdência Social (art. 40 da Constituição Federal), de caráter contributivo e solidário, é destinado aos agentes públicos de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como a agentes públicos de cargos vitalícios, após o advento da Emenda Constitucional nº 20 de 1998, excluindo-se os ocupantes de cargo eletivo, comissionado, temporário ou de emprego público, que são segurados obrigatórios do RGPS, nos termos do §2º do art. 2º da Portaria 402 de 2008.

A forma como se dará seu funcionamento e organização está prevista na Lei 9.717/98, que contém regras gerais a serem observadas em todo território nacional. Não obstante, cabe à União, a cada Estado Federativo e ao Distrito Federal, bem como aos Municípios implementarem regras específicas para regular o regime dos servidores de suas competências.

Vale registrar que sua implementação é facultativa, todavia, a União e todos os entes estatais já possuem um regime próprio, o que não ocorre com muitos municípios, em especial os menos populosos, que ao não regulamentarem essa matéria, deixam seus servidores automaticamente vinculados ao RGPS.

Convém transcrever as palavras de Júnior (2011, p. 15):

Os regimes próprios de previdência visam dar cobertura previdenciária aos servidores públicos. O regime próprio é de filiação obrigatória e adota o caráter contributivo. Está fundado no princípio da solidariedade entre os integrantes do mesmo grupo. A União possui dois regimes próprios de previdência, um dos militares e outro dos servidores civis. Todos os Estados brasileiros já possuem regimes próprios para atender seus servidores; entretanto, nem todos os Municípios têm regime próprio previdenciário. Os servidores de Municípios que não tenham regime próprio estão vinculados ao regime geral de previdência social.

Interessante mencionar também que esse regime só poderá ser criado se prever, ao menos, uma espécie de aposentadoria aos seus servidores e pensão por morte aos dependentes dele, consoante parte final do art. 2º, caput, da Portaria 402 de 2008, e não poderá prever benefícios distintos daqueles que se encontram no regime geral, exceto se a Constituição assim permitir, nos moldes do que determina o art. 23 da citada Portaria.

Destaca-se a nova regra trazida pela EC nº 103/2019, que modificou o §14º, do art. 40, da Constituição Federal, passando a prever, obrigatoriamente, a instituição de regime complementar para todos os servidores públicos que ingressarem nesse serviço após o advento da Emenda.

Desta feita, dada essa breve explicação sobre os maiores regimes públicos previdenciários do Brasil, diz-se que o RGPS tem natureza residual, porque se aplica a todos aqueles que não estejam incluídos no RPPS, ou seja, aqueles que não ocupam cargo público efetivo ou vitalício.

Nesse contexto, afirma Luz et. al (2022, p. 106):

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é a matriz de que derivam todos os demais. Pode-se dizer que é a regra-mãe das demais normas previdenciárias, de modo que, não estando o segurado ou trabalhador vinculado a um regime próprio, estará necessária e automaticamente vinculado e sujeito às normas do regime geral. Eis aí por que se diz que o RGPS é subsidiário ou residual. Isso quer dizer que, não incidindo as regras de outro regime, valerão as do RGPS.

Ademais, é possível que um indivíduo seja vinculado aos dois regimes concomitantemente, posto que ambos são de filiação compulsória. Assim, na hipótese de pertencer a um cargo público efetivo e, ao mesmo tempo, exercer alguma atividade remunerada na iniciativa privada, o segurado contribuirá para ambos e terá direito ao gozo de seus benefícios, respeitadas algumas ressalvas legais quanto a cumulação destes.

Nesse sentido, o art. 12, §1º, da Lei 8.213/91 dispõe que “caso o servidor ou o militar venham a exercer, concomitantemente, uma ou mais atividades abrangidas pelo Regime Geral de Previdência Social, tornar-se-ão segurados obrigatórios em relação a essas atividades”.

Lembrando que, só poderá estar filiado a ambos os regimes se a sua vinculação tenha sido de forma obrigatória, não pode, por sua vez, estar vinculado ao RPPS, sendo funcionário público, e querer contribuir na qualidade de segurado

facultativo no RGPS, conforme dispõe o §5º, do art. 201, da Constituição Federal, cuja redação foi dada pela EC nº 20/98: “É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência”.

Ainda, a Constituição Federal previa mais uma espécie de regime próprio, a qual era voltado aos servidores ocupantes de cargo militar. Entretanto, este foi extinto com a entrada em vigor da EC nº 103/2019 que alterou o art. 40, §20º da referida Carta Magna, passando a prever:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial

[...]

§20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o §22.

Com essa alteração, retirou-se do texto constitucional a ressalva prevista na parte final da redação que remetia ao art. 142, §3º, inciso X, que trata das Forças Armadas, ou seja, citado dispositivo excepcionava a vedação a mais de um regime próprio em cada ente federativo no que tange aos militares.

Para melhor elucidação, transcreve-se os ensinamentos de Luz et. al (2022, p.110):

Com a reforma produzida pela mencionada EC, que alterou a redação do citado § 20 do artigo 40 (passando a não mais constar qualquer ressalva), e com a edição da Lei nº 13.954/2019, que promoveu alterações no Estatuto dos Militares (Lei nº 6.880/80), foi criado o Sistema de Proteção Social das Forças Armadas (SPSFMA), ao encargo do Tesouro Nacional. Com efeito, deixou de existir um regime previdenciário dos militares e passou-se a adotar um regime compensatório de proteção social. Em idêntico sentido é o voto do Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), Raimundo Carreiro, em recente Tomada de Contas (TC 014.922/2021-5). Os Estados-Membros, ao regulamentarem as disposições de inativação e pensionamento de seus militares, poderão dispor de modo diverso, mas a lógica é que comecem a parametrizar-se por idêntico modelo econômico-financeiro (tomadas em consideração as Forças Armadas). Apesar dessa alteração no sistema de proteção, persiste a subsidiariedade do RGPS, por interpretação lógica da regra do artigo 201, § 9º-A da Constituição, também inserida pela EC nº 103/2019.



Por derradeiro, o sistema previdenciário brasileiro permite a atuação de um Regime de Previdência Privada de forma supletiva, não substituindo os regimes principais de natureza pública. Desse modo, por força do art. 202 da Constituição Federal, este regime é autônomo, tem caráter complementar aos regimes outrora estudados e é facultativo, ficando a escolha de cada indivíduo vincular-se ou não a ele, com exceção dos servidores públicos com proventos superiores ao teto, que ingressaram no cargo após a implementação deste regime pelo ente federal, os quais deverão se vincular obrigatoriamente.

Referido regime tem como finalidade possibilitar ao indivíduo vinculado a um dos regimes públicos ter uma adicional aos valores recebidos a título de benefícios previdenciários.

Diante disso, convém destacar as palavras de Santos (2022, p. 616):

A previdência privada se destina justamente a cobrir a diferença necessária para que seja mantido o padrão de vida do segurado — que não se contenta apenas com os mínimos vitais assegurados pelo regime público —, mediante adesão aos planos de natureza contratual.

Disciplinado nas Leis Complementares nº 108/01 e 109/01, esse regime é operado por Entidades Abertas de Previdência Complementar (EAPC) ou Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC), de acordo com o art. 4º da referida Lei e, em que pese sua natureza privada, o Estado exercerá atividade fiscalizadora sobre essas instituições.

A diferença substancial entre essas entidades está, sobretudo, no aspecto de sua acessibilidade, tendo em vista que as entidades abertas podem ser pactuadas por qualquer pessoa ou grupo de pessoas, enquanto as entidades fechadas se destinam, em regra, a uma determinada classe de trabalhadores, como a empregados de uma empresa ou servidores públicos de certo órgão ou ente estatal.

Aliás, os órgãos que as supervisionam também são distintos, sendo que a primeira é fiscalizada pelo Ministério da Fazenda, através do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, e a segunda é fiscalizada pelo Ministério da Previdência Social, através do Conselho Nacional da Previdência Complementar (CNPCC).

Isto posto, compreendida a diferença entre os regimes públicos e privado do sistema previdenciário brasileiro, passa a discorrer sobre o Regime Geral de Previdência Social, aquele sobre o qual se debruça o presente trabalho.

### **3.7 Características do Regime Geral de Previdência Social**

Esse sistema, diferente das demais espécies da seguridade social (saúde e assistência social), tem caráter contributivo. Isso significa dizer que a relação jurídica entre Estado e beneficiário só irá se estabelecer mediante contribuição destes últimos.

Dessa forma, para que exista o direito de receber benefícios previdenciários em contrapartida ao dever de prestá-los, é preciso que haja a contribuição do indivíduo.

Não obstante, além de ser contributivo, o aludido regime caracteriza-se também por seu caráter obrigatório, ou seja, a lei impõe filiação obrigatória a determinadas classes de trabalhadores, que se encontram no art. 11 da Lei 8.213/90, sendo elas: empregado, empregado doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial.

Essas classes compõem a ordem dos segurados obrigatórios, cuja filiação “decorre automaticamente do exercício de atividade remunerada”, conforme preconiza o art. 20, §1º, do Decreto 3.048/99. Por essa razão esse regime é intitulado de compulsório, haja vista que uma vez pertencente a uma dessas classes, essas pessoas não terão o poder de optar pela contribuição ao fundo de seguridade, mas deverão contribuir independentemente de sua vontade.

Os indivíduos que se enquadram nessas classes, todos integrantes da iniciativa privada, devem, obrigatoriamente, efetuar o recolhimento ao sistema público da previdência. Os segurados empregados o fazem por meio dos seus empregadores quando do pagamento do salário contribuição mensal, e os contribuintes individuais, por ato próprio, quando do auferimento de sua remuneração mensal.

A filiação dos segurados obrigatórios, isto é, o vínculo com a previdência social, “decorre automaticamente do exercício de atividade remunerada”, conforme se extrai do §1º, art. 2º da IN nº 128/22.

Por outro lado, a lei também possibilita o recolhimento facultativo àqueles que não exercem nenhuma atividade remunerada, desde que maior de 16 (dezesesseis) anos e que não estejam incluídos em nenhuma das disposições dos art. 11 supra (art. 13 da Lei 8.213/90), nem mesmo ser participante de regime próprio (art. 11, §2º, do Decreto 3.048/99).

Somente nesses casos os indivíduos podem optar por contribuir ou não, de acordo com seu interesse em estar assegurado. São exemplos de segurados facultativos, conforme cita o art. 11, §1º, do Decreto 3.048/99: estudante, estagiário, bolsista dedicado a pesquisa, brasileiro residente e domiciliado no exterior, aquele que deixou de ser segurado obrigatório da previdência.

Os segurados facultativos, portanto, consideram-se filiados à previdência, com o pagamento da primeira contribuição (art. 20, §1º, segunda parte, do Decreto 3.048/99).

Prosseguindo, em relação ao formato do sistema previdenciário nacional, adotou-se o modelo de repartição simples, regido pela solidariedade dos participantes, que através de suas contribuições criam um fundo, que será destinado ao pagamento daqueles beneficiários que forem atingidos pelas contingências.

Referido modelo é nomeado de pacto entre gerações, uma vez que a geração ativa, isto é, dos mais jovens, em regra, contribui para que os inativos possam ser beneficiados. Assim, os ativos custeiam os benefícios da população que se tornou inativa, esperando que o mesmo ciclo se repita quando estes fizerem jus ao benefício.

Nos dizeres de Santos (2022, p. 173):

No regime de repartição simples, baseado na solidariedade entre indivíduos e entre gerações, as contribuições dos que podem trabalhar são imediatamente empregadas no pagamento das prestações dos que não podem exercer a atividade laboral.

Outra característica, ainda, diz respeito aos sujeitos dessa relação. Evidentemente, o sujeito passivo é o Estado, na figura do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), enquanto os sujeitos ativos são os beneficiários dessa relação, na condição de segurados e dependentes.

O INSS funciona como autarquia federal, que surgiu da fusão do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social - IAPAS, com o

Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, por ordem do Poder Executivo, cuja autorização foi dada pelo art. 17 da Lei 8.029/90.

Esse instituto tem a finalidade de gerir o regime previdenciário, recebendo as contribuições daqueles que estão filiados a ele, bem como, analisando se os segurados e dependentes fazem jus aos benefícios para que possa concedê-los, mantê-los ou revisá-los.

Por outro lado, em relação aos sujeitos que se encontram no polo ativo da relação, tem-se os segurados, sendo toda pessoa física que estabelece um vínculo direto com a autarquia previdenciária, através de sua contribuição, seja esta de forma obrigatória ou facultativa, como mencionado alhures.

Nesse mesmo polo podem se encontrar os dependentes que, ao contrário dos segurados, têm uma relação indireta com a previdência social, isso porque não realizam nenhuma contribuição propriamente para receber o dito benefício, mas apresentam um vínculo familiar com o segurado.

Portanto, em razão do segurado que efetua os recolhimentos é que esses dependentes avocam o direito a determinados benefícios, sendo eles: pensão por morte, auxílio reclusão, serviço social e reabilitação profissional.

De acordo com o art. 16, da Lei 8.213/91, os dependentes são: Classe 1 – cônjuge, companheiro(a), filho não emancipado, menor de 21 anos ou inválido ou com deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave; Classe 2 – pais; Classe 3 – irmão não emancipado, irmão menor de 21 anos ou inválido ou com deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

O mesmo dispositivo ainda menciona, no §1º, que “a existência de dependente de qualquer das classes deste artigo exclui do direito às prestações os das classes seguintes”.

A razão de se prever prestação de benefício aos dependentes se explica pelo fato de serem pessoas que, em regra, possuem dependência econômica do segurado que foi atingido pelo infortúnio. Nesse sentido, registre-se que a dependência econômica daqueles que pertencem a Classe 1 é presumida, sendo que a das demais classes devem ser comprovadas.

Ademais, essa relação é considerada sinalagmática, pois estabelece direitos e obrigações para ambas as partes, como restou bem evidenciado por toda explicação acima. Ora, o beneficiário efetua a contribuição e tem o direito ao

benefício ou serviço, tal como o INSS recebe a contribuição e tem o dever de garantir o benefício ou serviço.

Em razão dessa característica, diz-se que a obrigação do Estado na concessão do benefício é puramente objetiva, sem qualquer análise subjetiva, de tal modo que, preenchidos os requisitos legais, é dever do ente estatal conceder o direito que, aliás, é fundamental, com previsão no capítulo de direitos sociais da Constituição Federal (art. 6º).

Portanto, sua análise recai tão somente em observar se o indivíduo preenche os requisitos de estar filiado, ser segurado ou dependente, ter o lapso temporal, carência, tempo de contribuição necessários e outros requisitos específicos a depender do benefício pleiteado, os quais serão abordados adiante, para, então, deferir ou indeferir o requerimento administrativo.

Nesse jaez, o indeferimento indevido ou a excessiva demora em garantir o benefício configura ato que atenta contra a dignidade da pessoa que carece da sua prestação, principalmente sob o ponto de vista de ser uma prestação de natureza alimentar. Além disso, tipifica violação ao princípio da eficiência dos serviços públicos.

Dando seguimento, a relação entre INSS e segurado consiste em uma relação de trato sucessivo, pois as prestações se estendem no tempo. No caso do segurado obrigatório, haverá relação enquanto este estiver exercendo atividade remunerada, e no caso do facultativo, enquanto estiver recolhendo suas contribuições, ou enquanto ambos estiverem recebendo a prestação previdenciária.

Outrossim, trata-se de uma relação jurídica onerosa, porque depende da contribuição do segurado para ser estabelecida e para que haja o direito as prestações.

Contudo, é também considerada uma relação aleatória, haja vista que o simples fato de existir a relação não garante que o segurado/dependente venha a desfrutar do gozo do benefício, pois se não preencher os requisitos para a sua concessão, este não lhe será concedido. Aqui adentra a hipótese de falecimento antes do tempo ou de não ser acometido por nenhuma das contingências previstas por lei.

Dito isto, resume Martins (2010, p. 283/284):

A relação jurídica da Previdência Social pública é: (a) de trato sucessivo ou de duração, pois perdura no tempo, não se esgota numa única prestação. A relação jurídica existe enquanto o segurado trabalhar ou estiver recebendo a prestação previdenciária. O segurado recebe o benefício da aposentadoria enquanto viver; (b) unitária, pois decorre da previsão da lei; (c) onerosa, em razão de que o segurado deve contribuir para ter direito ao benefício; (d) sinalagmática: a relação previdenciária é sinalagmática, pois há direitos e obrigações. No regime previdenciário, o segurado só tem direito ao benefício se tiver contribuído para o sistema. O INSS só paga o benefício se houver contribuição por parte do segurado. O dever de pagar implica, no futuro, o direito ao benefício, desde que atendidas as condições previstas em lei. Há um sinalagma genético, pois a correspectividade das obrigações existe desde o início da relação previdenciária; (e) aleatória, em razão de que há incerteza quanto às prestações. O segurado pode receber qualquer prestação como na hipótese de morrer e nunca ter recebido qualquer benefício do sistema. A contingência prevista em lei pode não ocorrer.

No mais, convém consignar que esta relação também se qualifica como mutualista, por abranger outros benefícios que não somente as espécies de aposentadoria, a exemplo do salário maternidade, auxílio-doença, pensão por morte e auxílio reclusão.

### **3.8 Elementos para a Prestação Previdenciária**

Compreendida as características do Regime Geral de Previdência Social, de caráter público e obrigatório, que rege a relação jurídica entre Estado e contribuinte, com fim a proteção social deste último, faz-se necessário apresentar os requisitos indispensáveis a prestação previdenciária que, por seu turno, estão associados a essas características.

Primeiramente, é necessário trazer à baila a definição de prestação previdenciária, sendo esta o objeto da relação jurídica de direito previdenciário.

Na conceituação de Dias e Macedo (2012, p. 187):

As prestações previdenciárias são os atos de pagamento de determinadas quantias em dinheiro ou de realização de serviços devidos pelo ente segurador estatal aos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social em face da ocorrência dos eventos por ele cobertos, cujo objetivo é a garantia de subsistência destes últimos, sob regime de Direito Público.

Desse modo, a prestação previdenciária nada mais é que uma prestação oferecida pelo devedor, na figura do INSS, podendo ser obrigação de pagar quantia certa ou obrigação de dar ou fazer, a depender da espécie de prestação.

O estado pode prestar um benefício ou um serviço. O benefício se enquadra na modalidade de prestação pecuniária, pois envolve o pagamento de uma quantia em dinheiro. As espécies de aposentadoria, o salário-maternidade, a pensão por morte, entre outros, são prestações previdenciárias de benefícios.

Por outro lado, valendo-se do método da exclusão, tudo aquilo que não for prestação pecuniária, ou seja, prestação de benefícios, se classificará como prestação de serviços. A critério exemplificativo pode-se citar o oferecimento de algum tratamento médico ou terapêutico para a reabilitação profissional, a fim de que o sujeito ativo retorne ao mercado de trabalho.

A finalidade dessa prestação previdenciária é, portanto, assegurar ao beneficiário meios indispensáveis de manutenção (art. 1º, da Lei 8.213/91), seja porque a contingência que o atingiu suprimiu integralmente sua renda, seja porque a reduziu.

Nessa perspectiva, a prestação previdenciária pode ser substitutiva, pois substitui por completo os rendimentos que antes o beneficiário recebia ou apenas complementar, pois complementa tais rendimentos, que por ocasião da contingência, tenham sido afetados, mas não por inteiro.

Como aponta Dias e Macedo (2012, p.186):

As prestações previdenciárias, portanto, têm por objetivo “indenizar” o beneficiário pela ocorrência de um evento que diminui ou elimina a sua capacidade de autossustento, mediante prestações pecuniárias, e, sempre que possível, minorar os efeitos desse evento permitindo que recupere a capacidade de autossustento, objetivando, em ambas as situações, a garantia de subsistência dos beneficiários.

Convém lembrar que o preceito contido no princípio que determina que o valor da renda mensal dos benefícios substitutivos não pode ser inferior ao salário-mínimo (arts. 201, §2º, da CF e art. 2º, inciso VI, da Lei 8.213/91), como já diz na própria redação do dispositivo, somente se aplica aos benefícios de caráter substitutivo de renda, excluindo-se aqueles reforçam os rendimentos (como o salário família).

Feita essa breve explicação, informa que os requisitos necessários prestação previdenciária são, cumulativamente: a) qualidade de beneficiário; b) carência; c) contingência. Não excluindo-se outros requisitos específicos de cada benefício ou serviço.

Somente poderá receber a prestação previdenciária se o sujeito ativo deter a qualidade de beneficiário. Como dito anteriormente, beneficiário engloba os segurados (obrigatórios e facultativos) e dependentes (art. 10, da Lei 8.213/91).

Recorda Machado (2021, p. 37):

Como o nosso modelo de seguridade social não é um modelo universalista, no qual todos são vinculados por direito próprio ao sistema, independentemente de exercerem atividade ou não, a lei previdenciária promove distinção entre os beneficiários diretos (segurados) e os indiretos (dependentes). Segurados são as pessoas físicas que, em razão do exercício de atividade ou mediante o recolhimento de contribuições, vinculam-se diretamente ao Regime Geral. Dependentes são as pessoas cujo liame jurídico existente entre elas e o segurado permite que a proteção previdenciária lhes seja estendida de forma reflexa. Por tratar-se de uma vinculação mediata, o direito dos dependentes está condicionado de forma indissociável ao direito dos titulares.

Compete destacar que por ser requisito indispensável a concessão da prestação previdenciária, logo, se o indivíduo tiver perdido sua qualidade o direito a prestação se esvairá. O mesmo entendimento se aplica em relação ao dependente, de modo que se a pessoa sobre a qual este tinha um vínculo não mantinha mais a qualidade de segurando quando atingido pela contingência, este também perde o direito de requerer eventual prestação.

Para que o indivíduo mantenha a qualidade de segurado é preciso que realize o pagamento de suas contribuições continuamente, sob pena de perder sua qualidade caso não efetue seus recolhimentos. Não é difícil perceber que, tendo o sistema previdenciário caráter contributivo, a manutenção da qualidade de segurado se daria mediante contribuição.

Todavia, o art. 15 da Lei 8.213/91 traz algumas exceções quanto a manutenção da qualidade de segurado, as quais independem de contribuições:

- I - sem limite de prazo, quem está em gozo de benefício, exceto auxílio-acidente;
- II - até 12 meses após a cessação das contribuições, o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela previdência social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração;
- III - até 12 meses após cessar a segregação, o segurado acometido de doença de segregação compulsória;
- IV - até 12 meses após o livramento, o segurado retido ou recluso;
- V - até 3 meses após o licenciamento, o segurado incorporado às Forças Armadas para prestar serviço militar;
- VI - até 6 meses após a cessação das contribuições, o segurado facultativo.



Tais incisos compreendem o período de graça, no qual é dado ao segurado um período que dispensa recolhimento, continuando ele a manter a qualidade de segurado.

Oportuno destacar a explicação de Rodrigues (2012, p. 43):

A regra é a manutenção da qualidade de segurado enquanto houver os recolhimentos das contribuições sociais. Porém, por ser um seguro social, o art. 15 da Lei n. 8.213/1991 traz o chamado período de graça, que é o lapso temporal onde é mantida a qualidade de segurado das pessoas que não recolhem as contribuições.

O próximo requisito para que a prestação previdenciária se concretize é o da carência.

Carência é o período mínimo de contribuições exigido para que o beneficiário possa ter direito aos benefícios previdenciários. Tal definição é extraída do art. 24 da Lei 8.213/91, o qual dispõe que “período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências”.

Por conseguinte, enquanto o beneficiário, filiado a Previdência Social, não cumprir a carência, não poderá gozar das prestações previdenciárias, de modo que, se atingido por alguma contingência que dependa do cumprimento da carência, a única alternativa será aguardar.

Os benefícios que requerem o cumprimento de carência estão elencados no art. 25 da Lei 8.213/91, sendo eles e seu respectivo período: auxílio-doença e aposentadoria por invalidez – 12 (doze) contribuições mensais; aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de serviço e aposentadoria especial – 180 (cento e oitenta) contribuições mensais; salário-maternidade para as seguradas contribuinte individual e facultativa – 10 (dez) contribuições mensais.

Há ainda benefícios que independem do seu cumprimento como, conforme art. 26 da mesma Lei:

- I - pensão por morte, salário família e auxílio-acidente;
- II - auxílio-doença e aposentadoria por invalidez nos casos de acidente de qualquer natureza ou causa e de doença profissional ou do trabalho, bem como nos casos de segurado que, após filiar-se ao RGPS, for acometido de alguma das doenças e afecções especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e da Previdência Social, atualizada a cada 3 (três) anos, de acordo com os critérios de estigma, deformação, mutilação,

deficiência ou outro fator que lhe confira especificidade e gravidade que mereçam tratamento particularizado;  
III - os benefícios concedidos na forma do inciso I do art. 39, aos segurados especiais referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei;  
IV - serviço social;  
V - reabilitação profissional.  
VI - salário-maternidade para as seguradas empregada, trabalhadora avulsa e empregada doméstica.

Ademais, as contribuições para definir o prazo da carência serão computadas a depender do segurado. No caso dos segurados empregados, incluindo o doméstico e o trabalhador avulso, a contagem se inicia a partir da data em que passarem a exercer a atividade remunerada. Enquanto a dos segurados, contribuinte individual, especial e facultativo, a contagem começa a partir do pagamento da primeira contribuição sem atraso.

Sobre o assunto, aduz Rocha (2020, p. 155):

Neste instituto, não é valorado apenas o número de contribuições, mas também um prazo mínimo de vinculação ao sistema, razão pela qual a vontade do segurado não tem o poder de propiciar a aquisição mais célere desse direito. O operador do direito deve considerar, ainda, em face dos diferentes tipos de segurados da previdência social, que o período trabalhado pode ser computado para fins de acesso ao benefício, mesmo que a contribuição não seja recolhida, quando a responsabilidade pelo aporte não é do segurado. Isto ocorre, por exemplo, com o segurado empregado e empregado doméstico, cuja presunção do recolhimento oportuno das contribuições opera favoravelmente. Para o INSS, um dia de trabalho, no mês, vale como contribuição para aquele mês, para qualquer categoria de segurado, observadas as especificações relativas aos trabalhadores rurais (Art. 145 da IN 77/15).

Digno mencionar que a ausência de recolhimento das contribuições importa na perda da carência e, por sua vez, na qualidade de segurado, ensejando na caducidade do direito as prestações previdenciárias (art. 102, da Lei 8.213/91).

Enfim, o último requisito compreende a contingência social, a qual reclama que o segurado ou dependente seja atingido por determinadas situações previstas em lei para que possa fazer jus aos benefícios e serviços da previdência social.

Como exaustivamente mencionado, o legislador dispôs taxativamente as situações em que incidirá a proteção social (art. 201 da Constituição Federal e art. 1º da Lei 8.213/91), as quais, repita-se, são incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Em vista disso, se o segurado ou dependente for atingido por alguma contingência que elimine ou reduza seus rendimentos que não esteja prevista em lei, não poderá se valer da proteção previdenciária.

Destarte, preenchidos esses requisitos, quais sejam, a qualidade de beneficiário, carência, ressalvadas as exceções, e contingência, o segurado poderá fazer jus as prestações previdenciárias.

Por fim, vale fazer um adendo em relação ao acúmulo de benefícios, posto que a lei da previdência social veda o recebimento conjunto em algumas hipóteses, discriminadas no art. 124, em que pese haja o preenchimento de todos os requisitos.

## **4 BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE**

Neste importante tópico, será feita uma explicação sobre o benefício de aposentadoria por incapacidade permanente, sua previsão legal e os requisitos específicos para sua concessão e, principalmente, a alteração do coeficiente de cálculo da sua renda mensal inicial dada pela EC nº 103/2019 e as consequências disso.

### **4.1 Conceito e Regras Gerais**

A aposentadoria por incapacidade permanente, antiga aposentadoria por invalidez, cujo novo nome foi dado pela Reforma da Previdência, é uma garantia constitucional entabulada no art. 201, inciso I, da Constituição Federal, sendo um benefício de prestação continuada devido quando presente a incapacidade laborativa de forma permanente.

A contingência que outorga a concessão dessa espécie de benefício é, pois, a incapacidade total e permanente para o trabalho, se encontrando o segurado “incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência”, conforme preceitua o art. 42, da Lei 8.213/91.

Para que seja concedida, devem estar presentes os seguintes requisitos, consoante o exposto no tópico “3.7”: qualidade de segurado; carência de 12 (doze) meses de contribuição, nos termos do art. 25, inciso I, da Lei 8.213/91 e; incapacidade total e permanente para as atividades laborativas.

O primeiro requisito fora amplamente explicado, razão pela qual o escopo, neste tópico, será abordar o segundo e terceiro requisito.

Em relação a contingência, de bom alvitre trazer a definição de invalidez dada pelo Manual Técnico de Perícia Médica Previdenciária elaborado pela autarquia previdenciária, já que a lei não o faz.

Assim, segundo consta no Manual (2018, p. 28):

A invalidez pode ser conceituada como a incapacidade laborativa total, permanente ou com prazo indefinido, omni-profissional/multiprofissional e insusceptível de recuperação ou reabilitação profissional, em consequência de doença ou acidente.

Nessa esteira, a incapacidade deve ser total, no sentido de que o segurado não reúne condições para o exercício da atividade que desempenhava, nem de outra possível atividade.

Ademais, o conceito de oniprofissional e multiprofissional também se encontra no referido Manual, o qual registra (2018, p. 27):

II - multiprofissional: aquela que abrange diversas atividades, funções ou ocupações profissionais; ou

III - oniprofissional: aquela que implica na impossibilidade do desempenho de toda e qualquer atividade função ou ocupação laborativa, sendo conceito essencialmente teórico, salvo quando em caráter transitório.

Veja, a incapacidade total pressupõe o impedimento para o exercício de qualquer função, razão pela qual a análise a ser feita não se limita a atividade profissional que o segurado exercia, mas também a outras possíveis atividades, devendo ser verificado, também, se este está apto a exercer uma função e profissão diferente da sua anterior.

Entretanto, anote-se que referida análise deve ser realizada sob os critérios de razoabilidade e proporcionalidade, posto que não se pode tomar como base qualquer atividade profissional, haja vista não ser tarefa simples a realocação para outra função.

Fatores como idade, grau de estudo e habilidades do segurado, atividade exercida anteriormente, mercado de trabalho influem diretamente no exercício ou na obtenção de um trabalho.

Nessa perspectiva, sábias são as palavras de Rocha (2021, p. 276):

Evidentemente, o ser humano tem uma enorme capacidade de adaptação e a ciência evolui constantemente em todas as áreas. Contudo, sob pena de negar-se a proteção previdenciária, o que deve ser examinado são as condições reais do trabalhador para o desempenho de atividades que sejam efetivamente acessíveis ao segurado, considerando-se o mercado de trabalho naquele momento, as quais sejam aptas a garantir a sua subsistência. Ao contrário do auxílio-doença, cuja tutela leva em consideração a impossibilidade de desempenho da atividade habitual do segurado, esta prestação exige que o segurado afaste-se de toda e qualquer atividade profissional.

Acompanhando esse entendimento, a 5ª Turma do colendo Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do antigo Agravo Regimental no Recurso Especial nº 0103203-0/2008 registrou que em relação a essa espécie de aposentadoria:

“devem ser considerados outros aspectos relevantes, além dos elencados no art. 42 da Lei 8.213/91, tais como, a condição socioeconômica, profissional e cultural do segurado.”

Assim sendo, considerando esses fatores, haverá situações em que, mesmo constada a incapacidade parcial do segurado, este terá direito ao gozo de tal benefício, uma vez inviável sua reabilitação para outra atividade.

Sobre isso, a Turma Nacional de Uniformização já firmou entendimento na Súmula 47: “uma vez reconhecida a incapacidade parcial para o trabalho, o juiz deve analisar as condições pessoais e sociais do segurado para a concessão de aposentadoria por invalidez”.

Para além, a incapacidade também deve ser permanente, o que remete a noção de tempo. Isto é, ainda que total, não pode a incapacidade ser temporária, se não seria devido outro benefício, que não a aposentadoria por invalidez, qual seja, auxílio por incapacidade temporária, antes chamado de auxílio doença.

Portanto, se diz que é uma incapacidade indefinida, ou seja, “insuscetível de alteração em prazo previsível com os recursos da terapêutica e reabilitação disponíveis à época”, consoante Manual da Perícia do INSS (2018, p. 27).

Outrossim, a incapacidade não é relativa somente a integridade física do segurado, mas essa limitação também pode ser de natureza psíquica.

Dito isto, tal benefício pode ser pleiteado pelo segurado que já estava em gozo do auxílio por incapacidade temporária, requerendo sua conversão em aposentadoria por incapacidade permanente, preenchidos os requisitos necessários, ou então, pode ser pleiteado diretamente, caso tenha ficado incapaz total e permanentemente de forma repentina.

Nesse sentido, elucida Lazzari e Castro (2021, p. 384):

A incapacidade que resulta na insuscetibilidade de reabilitação pode ser constatada de plano em algumas oportunidades, em face da gravidade das lesões à integridade física ou mental do indivíduo. Nem sempre, contudo, a incapacidade permanente é passível de verificação imediata. Assim, via de regra, concede-se inicialmente ao segurado o benefício por incapacidade temporária – antigo auxílio-doença – e, posteriormente, concluindo-se pela impossibilidade de retorno à atividade laborativa, transforma-se o benefício inicial em aposentadoria por incapacidade permanente. Por esse motivo, a lei menciona o fato de que o benefício é devido, “estando ou não o segurado em gozo prévio de auxílio-doença”.

Feita essa explanação, informa-se que a incapacidade deverá ser constada por exame médico-pericial realizado por profissional vinculado a autarquia, nos moldes do §1º, do art. 42 da Lei 8.213/91.

O segurado poderá estar acompanhado de um médico de confiança no momento do exame, sendo importante, mas não imprescindível, que este esteja munido atestados, relatórios e exames médicos recentes para facilitar a análise pelo perito.

Aliás, mister pontuar que o perito não poderá analisar o segurado e sua condição de saúde isoladamente, é necessário que, para a elaboração do laudo e constatação da incapacidade, saiba sobre as questões relativas ao ambiente de trabalho do segurado e as atividades que este desempenha.

Caso o segurado não concorde com a conclusão do laudo pericial, como na ocasião em que o perito nega a existência da incapacidade, então poderá se socorrer das vias judiciais para contestar referido laudo e pleitear o benefício.

Interessante apontar o entendimento de Santos (2022, p. 271):

A jurisprudência tem prestigiado a avaliação das provas de forma global, aplicando o princípio do livre convencimento motivado, de modo que a incapacidade, embora negada no laudo pericial, pode restar comprovada com a conjugação das condições pessoais do segurado.

Essa aposentadoria é uma espécie de benefício não programável, visto que o segurado ou dependente não espera a ocorrência do evento para receber a prestação previdenciária, ou seja, não há uma previsão e um planejamento de quando o sujeito ativo preencherá os requisitos para a concessão de determinado benefício.

Para melhor entendimento, afirma Martins (2022, *online*):

Pode-se dizer que existem benefícios não-programáveis, como o auxílio-doença, aposentadoria por incapacidade permanente e a pensão por morte. Estes amparam o segurado em caso de ocorrência de condições adversas ou eventos não esperados, que impedem as atividades laborais.

Destaca-se, ainda, que essa espécie de aposentadoria é considerada precária, posto que pode ser revogada a qualquer momento, desde que constatado que o estado limitante decorrente da incapacidade total e permanente se reverteu. O que se mostra razoável, já que o que condiciona o direito a essa aposentadoria é

justamente aludida contingência e, uma vez inexistente, deixa de subsistir razão para a manutenção do benefício.

Nessa direção, os segurados em gozo da aposentadoria por incapacidade permanente são frequentemente chamados a realizar exames médicos-periciais para a certificação de que permanecem na mesma condição, a fim de afastar qualquer possibilidade de recebimento indevido do benefício (art. 43, §4º, da Lei do Plano de Benefícios) e são obrigados a submeter-se a tais exames, sob pena de suspensão do benefício, sendo eles:

Art. 101. O segurado em gozo de auxílio por incapacidade temporária, auxílio-acidente ou aposentadoria por incapacidade permanente e o pensionista inválido, cujos benefícios tenham sido concedidos judicial ou administrativamente, estão obrigados, sob pena de suspensão do benefício, a submeter-se a:

I - exame médico a cargo da Previdência Social para avaliação das condições que ensejaram sua concessão ou manutenção;

II - processo de reabilitação profissional prescrito e custeado pela Previdência Social; e

III - tratamento oferecido gratuitamente, exceto o cirúrgico e a transfusão de sangue, que são facultativos.

Contudo, registre-se que essa convocação, também chamada de operação pente fino, somente será feita aqueles que tem menos de 60 (sessenta) anos de idade, posto que aqueles que já completaram essa idade ficam isentos do referido exame, nos termos do §1º, do art. 101, cuja redação foi dada pela Lei 13.457/17. E, não será submetido a revisão do benefício o segurado cuja doença que o incapacitou tenha sido HIV/aids, nos moldes do §5º, do art. 43, da Lei de Benefícios.

De outro giro, um ponto importante a se tratar diz respeito a preexistência da incapacidade, vez que se o segurado se filiou ao RGPS já estando incapacitado para o trabalho, este não terá direito ao recebimento do benefício, pois sua conduta é considerada fraudulenta.

O mesmo não se aplica caso o segurado, embora tenha se filiado ao RGPS com determinada doença, sofrer de um agravamento desta que venha a incapacita-lo, o que não se verificava no estágio inicial. No entanto, é salutar que se proceda uma análise da boa-fé do segurado quando de sua filiação.

É o que se extrai da redação do §2º, do art. 42, da Lei 8.213/91, o qual “a doença ou lesão de que o segurado já era portador ao filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social não lhe conferirá direito à aposentadoria por invalidez, salvo



quando a incapacidade sobrevier por motivo de progressão ou agravamento dessa doença ou lesão”.

Dentre as causas incapacitantes que ensejam o recebimento da aposentadoria por incapacidade permanente, estão doença ou doença profissional e acidente de qualquer natureza ou acidente de trabalho.

Quando a causa for doença ou acidente de qualquer natureza a aposentadoria será classificada como previdenciária, sob espécie B-32, e quando for doença profissional ou acidente de trabalho será acidentária, sob espécie B-92.

No mais, para melhor explicação, acidente de trabalho e doenças profissionais estão delineados no art. 19 e 20, da Lei de Benefícios:

Art. 19. Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de empresa ou de empregador doméstico ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

Art. 20. Consideram-se acidente do trabalho, nos termos do artigo anterior, as seguintes entidades mórbidas:

I - doença profissional, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante da respectiva relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social;

II - doença do trabalho, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, constante da relação mencionada no inciso I.

§ 1º Não são consideradas como doença do trabalho:

- a) a doença degenerativa;
- b) a inerente a grupo etário;
- c) a que não produza incapacidade laborativa;
- d) a doença endêmica adquirida por segurado habitante de região em que ela se desenvolva, salvo comprovação de que é resultante de exposição ou contato direto determinado pela natureza do trabalho.

§2º Em caso excepcional, constatando-se que a doença não incluída na relação prevista nos incisos I e II deste artigo resultou das condições especiais em que o trabalho é executado e com ele se relaciona diretamente, a Previdência Social deve considerá-la acidente do trabalho.

Equiparam-se a acidente de trabalho, conforme art. 21, da citada Lei:

Art. 21. Equiparam-se também ao acidente do trabalho, para efeitos desta Lei:

I - o acidente ligado ao trabalho que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a morte do segurado, para redução ou perda da sua capacidade para o trabalho, ou produzido lesão que exija atenção médica para a sua recuperação;

II - o acidente sofrido pelo segurado no local e no horário do trabalho, em consequência de:

- a) ato de agressão, sabotagem ou terrorismo praticado por terceiro ou companheiro de trabalho;
  - b) ofensa física intencional, inclusive de terceiro, por motivo de disputa relacionada ao trabalho;
  - c) ato de imprudência, de negligência ou de imperícia de terceiro ou de companheiro de trabalho;
  - d) ato de pessoa privada do uso da razão;
  - e) desabamento, inundação, incêndio e outros casos fortuitos ou decorrentes de força maior;
- III - a doença proveniente de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade;
- IV - o acidente sofrido pelo segurado ainda que fora do local e horário de trabalho:
- a) na execução de ordem ou na realização de serviço sob a autoridade da empresa;
  - b) na prestação espontânea de qualquer serviço à empresa para lhe evitar prejuízo ou proporcionar proveito;
  - c) em viagem a serviço da empresa, inclusive para estudo quando financiada por esta dentro de seus planos para melhor capacitação da mão-de-obra, independentemente do meio de locomoção utilizado, inclusive veículo de propriedade do segurado;
  - d) no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela, qualquer que seja o meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado.
- §1º Nos períodos destinados a refeição ou descanso, ou por ocasião da satisfação de outras necessidades fisiológicas, no local do trabalho ou durante este, o empregado é considerado no exercício do trabalho.
- §2º Não é considerada agravação ou complicação de acidente do trabalho a lesão que, resultante de acidente de outra origem, se associe ou se superponha às consequências do anterior.

Portanto, a *contrariu sensu*, tudo aquilo que não se enquadrar em acidente de trabalho e doença profissional, será considerado acidente de qualquer natureza ou doença não ocupacional. Aliás, tal classificação é importante porque define a natureza do benefício a ser concedido.

Por seu turno, no que diz respeito ao período de carência, embora já mencionado que a lei exige o mínimo de 12 (doze) contribuições, é fundamental salientar que existem ressalvas prescritas em lei.

Como já explanado no tópico dos requisitos necessários a prestações previdenciária, não custa enfatizar que independe de comprovação de carência, nos termos do art. 26, inciso II, da LPPS, o segurado que se tornou incapaz por uma das doenças especificadas no art. 151 da mesma Lei.

As doenças que isentam de carência são: tuberculose ativa, hanseníase, alienação mental, esclerose múltipla, hepatopatia grave, neoplasia maligna, cegueira, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante), síndrome da deficiência imunológica

adquirida (aids) ou contaminação por radiação, com base em conclusão da medicina especializada.

Desse modo, se a incapacidade total e permanente foi ocasionada por uma das situações supracitadas o segurado fará jus ao benefício, independentemente de preenchido o requisito da carência.

No mais, em relação a data de início do benefício, entende-se que se resultar da conversão do auxílio por incapacidade temporária em aposentadoria por incapacidade permanente será devida a partir do dia seguinte da cessação; se se tratar de segurado empregado, será devido o benefício a partir do 16º (décimo sexto) dia de incapacidade, ficando a empresa responsável pelos 15 (quinze) primeiros dias ou da entrada do requerimento, quando se der após 30 (trinta) dias; já para os demais segurados a data de início será a partir de quando começou a incapacidade ou da data de entrada do requerimento, quando for protocolado após 30 (trinta) dias da incapacidade. (LAZZARI e CASTRO, 2021, p. 388).

Por fim, se o segurado pleiteou o benefício diretamente ao judiciário, sem antes entrar com um requerimento administrativo, considera-se a data de início do benefício a partir da citação válida.

#### **4.2 Coeficiente de Cálculo para a Renda Mensal Inicial**

Para entender o que o é renda mensal inicial (RMI), antes é importante que seja esclarecida a diferença entre salário de contribuição e salário benefício.

O salário de contribuição consiste no salário auferido pelo trabalhador para fins da contribuição ao INSS, de modo que a alíquota a incidir sobre esse salário respeitará o piso e o teto estabelecidos pela autarquia federal, vigente no respectivo mês.

Em outros termos, embora o salário do trabalhador seja superior ao limite máximo do INSS, sua contribuição será feita com base nesse limite que, no corrente ano, foi fixado em R\$ 7.087,22 (sete mil e oitenta e sete reais e vinte e dois centavos).

Por outro lado, o salário benefício corresponde à média aritmética simples de todos os salários de contribuição do segurado a partir de 01 julho de 1994, data em que foi implantada a moeda real no território nacional, ou, se posterior, data em que começou a contribuir.

Assim sendo, a renda mensal inicial é o valor do primeiro pagamento do segurado concernente ao benefício de prestação continuada que lhe fora concedido.

A renda mensal inicial pode equivaler ao valor do salário benefício, mas isso não significa dizer que sempre será o mesmo valor que aquele, pois, a definição da renda dependerá da porcentagem a ser aplicada ao salário benefício, de acordo com a regra estipulada.

Com a promulgação da EC nº 103/2019, o coeficiente de cálculo para o benefício de aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária foi objeto de alteração dada pelo art. 26, §2º, inciso III, da referida Emenda, passando a prever:

§2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos:

[...]

III - de aposentadoria por incapacidade permanente aos segurados do Regime Geral de Previdência Social, ressalvado o disposto no inciso II do § 3º deste artigo;

§5º O acréscimo a que se refere o caput do § 2º será aplicado para cada ano que exceder 15 (quinze) anos de tempo de contribuição para os segurados de que tratam a alínea "a" do inciso I do § 1º do art. 19 e o inciso I do art. 21 e para as mulheres filiadas ao Regime Geral de Previdência Social.

A ressalva do inciso II do §3º é a seguinte: “no caso de aposentadoria por incapacidade permanente, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho”.

Portanto, a nova regra alterou somente a base de cálculo para ao benefício de aposentadoria por incapacidade permanente decorrente de doença não ocupacional ou acidente de qualquer natureza ou causa, fixando o coeficiente da renda mensal inicial em 60% (sessenta por cento) sobre o salário benefício, e, deixando imune aquele decorrente de acidente de trabalho, doença profissional, do trabalho ou equiparada.

Isso significa dizer que a depender da causa da contingência que atingir o segurado, este terá o valor do seu benefício distinto.

Outra mudança, ainda, advinda com esta Reforma consistiu no salário benefício, do qual se afastou a possibilidade de calculá-lo de acordo com a média

aritmética simples dos 80% (oitenta por cento) maiores salários de contribuição, passando a ser a média de todos os salários de contribuição, conforme art. 26, caput, §3º da EC nº 103/2019.

Assim, o cálculo da aposentadoria será feito nos seguintes moldes, quando se tratar de aposentadoria previdenciária:

Se homem, o segurado irá receber o valor correspondente a 60% (sessenta por cento) do salário benefício, se tiver completado até 20 (vinte) anos de tempo de contribuição, os quais serão acrescidos de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano que exceder esse tempo mínimo.

Se mulher, a segurada irá receber o valor correspondente a 60% (sessenta por cento) do salário benefício, se tiver completado até 15 (quinze) anos de tempo de contribuição, os quais serão acrescidos de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano que exceder esse tempo mínimo.

De outro norte, em sendo aposentadoria acidentária, o segurado, seja homem ou mulher, irá receber o valor correspondente a 100% (cem por cento) do salário benefício, conforme a regra revogada do art. 44 da Lei PBPS.

Em ambos o cálculo do salário de benefício será o mesmo, após a 13/11/2019, qual seja, 100% (cem por cento) da média aritmética simples de todos os salários de contribuição. Contudo, a regra para se chegar à renda mensal inicial será diferente de acordo com a espécie de benefício.

Nesse contexto, denota-se que o valor da prestação irá sofrer considerável redução quando se tratar do benefício de aposentadoria previdenciária (espécie B-32) e é sobre essa nova regra que se pretende debater no presente trabalho, demonstrando-se sua manifesta inconstitucionalidade.

#### **4.3 Da Inconstitucionalidade do Coeficiente de Cálculo do Art. 26, §2º, Inciso III da Emenda Constitucional nº103/2019**

Como mencionado em outras oportunidades, o presente trabalho tem por objetivo trazer as razões pelas quais fica comprovada a inconstitucionalidade do art. 26, §2º, inciso III, da Emenda Constitucional nº 103/2019, que alterou o coeficiente de cálculo do benefício de Aposentadoria por Incapacidade Permanente não acidentária.

### 4.3.1 Ofensa ao princípio da isonomia

A Constituição Federal enfatiza o princípio da isonomia ao prever logo no caput do art. 5º que todos são iguais perante a lei, lhes sendo garantido, dentre outros direitos, a inviolabilidade do direito à igualdade.

Referido princípio possui vasta amplitude no ordenamento jurídico, haja vista ser um princípio geral do direito aplicável a todos os seus ramos e que deve orientar a atividade legislativa, judiciária e executiva.

Com isso, importante sintetizar o que Reale, o grande estudioso dos princípios gerais do direito, diz a esse respeito (2013, p. 304/305):

A nosso ver, princípios gerais de direito são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas. Cobrem, desse modo, tanto o campo da pesquisa pura do Direito quanto o de sua atualização prática. Alguns deles se revestem de tamanha importância que o legislador lhes confere força de lei, com a estrutura de modelos jurídicos, inclusive no plano constitucional, consoante dispõe a nossa Constituição sobre os princípios de isonomia (igualdade de todos perante a lei), de irretroatividade da lei para proteção dos direitos adquiridos etc.

O postulado da igualdade se entrelaça com o ideal de justiça, vez que na tentativa de se alcançar a justiça é necessário, antes, que se tome medidas que primem pela igualdade.

Historicamente, o termo isonomia surgiu na civilização grega antiga, o qual se traduz, para este vocabulário, como igualdade de direitos.

Assim, quando o texto constitucional prescreve que todos são iguais perante a lei, este sinaliza o dever em garantir a igualdade de direitos entre aqueles que se encontram sob a égide de seu manto normativo.

A igualdade de direitos não significa tão somente a garantia de regras idênticas para todos. Esta seria a sua definição meramente formal, satisfeita na análise do ordenamento jurídico.

Existe ainda uma definição material do termo, a qual se preocupa, não apenas em garantir direitos iguais, mas em, efetivamente, concretizar o valor carregado pelo preceito da igualdade. Isto é, busca compreender as diferenças existentes na sociedade para criar meios que diminuam essas desigualdades.

Sabe-se que a população de um país é formada por um enorme conjunto de pessoas com diferenças sociais, raciais, religiosas, etárias, profissionais, de gênero, entre outras.

Algumas dessas diferenças tornam o ambiente social desigual, requerendo a adoção de regras distintas a determinados grupos de pessoas, dada as características e circunstâncias específicas que comprovadamente os colocam em patamar de desigualdade.

Nesse viés, é necessário identificar se as diferenças existentes na sociedade tornam uns menos favorecidos que outros, para que, comprovadas tais desigualdades, se criem medidas distintas destinadas a esses menos favorecidos, com o fim de proporcionar uma igualdade efetiva.

A razão disso é que ao compreender que as pessoas se encontram em patamares diferentes de igualdade, apenas garantir-lhes iguais direitos não é sinônimo de igualdade. Pelo contrário, acaba por propiciar maior desigualdade.

Essa igualdade material se explica pela conhecida expressão dada pelo filósofo Aristóteles, que diz: “tratar os iguais igualmente e os desiguais desigualmente, na medida em que se desigualem”.

Posteriormente, sob a ótica de Aristóteles, Barbosa escreveu (1921, p.22):

A regra da igualdade não consiste senão em quinhonar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem.

Portanto, diante de situações e grupos de pessoas de notável disparidade é evidente que as regras a elas destinadas não devem ser as mesmas, sob pena de ensejar em flagrante desigualdade. Mas, diante de tais diferenças é necessário que se crie mecanismos para favorecer uns em detrimento de outros com o objetivo de, assim, consolidar a verdadeira igualdade.

Ocorre que, não basta a situação de desigualdade para justificar um tratamento desigual, conforme a lógica aristotélica, é preciso critérios mais sólidos que fundamentem o tratamento distinto.

Colhe-se da doutrina de Araújo e Júnior (2021, p. 160):

Assim, o que desde logo se pode perceber é que a antiga e conhecida máxima aristotélica, segundo a qual deve haver tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, na medida dessa desigualdade, apesar de correta, não concretiza explicação adequada quanto ao sentido e ao alcance do princípio da isonomia, porque a grande dificuldade reside exatamente em determinar, em cada caso concreto, quem são os iguais, quem são os desiguais e qual a medida dessa desigualdade.

Destarte, a aplicação do entendimento de Aristóteles por si só é insuficiente a sustentar a existência de uma norma desigual. Nesse sentido, faz-mister a utilização dos critérios definidos por Mello para justificar o que o autor nomeia de *discrímén legal* (2017, p. 41):

- a) que a desequiparação não atinja de modo atual e absoluto, um só indivíduo;
- b) que as situações ou pessoas desequiparadas pela regra de direito sejam efetivamente distintas entre si, vale dizer, possuam características, traços, nelas residentes, diferenciados;
- c) que exista, em abstrato, uma correlação lógica entre os fatores diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função deles, estabelecida pela norma jurídica;
- d) que, in concreto, o vínculo de correlação supra-referido seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, isto é, resulte em diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa — ao lume do texto constitucional — para o bem público.

Em suma, entende o ilustre professor Mello que o tratamento jurídico-legal diferenciado deve se fundar não somente na comprovada disparidade de situações e pessoas existente na realidade, mas também na demonstração de que tal tratamento não se destina a beneficiar somente uma única pessoa determinada, ou seja, que não seja uma norma individualizada concreta, sob pena de incorrer em um privilégio, bem como que haja correlação entre o tratamento e o regime diferenciado, e, por fim, que este atenda aos interesses consagrados na Carta Constitucional.

Especificamente em relação aos critérios “c” e “d”, continua o autor (2017, p. 43):

Fica sublinhado que não basta a exigência de pressupostos fáticos diversos para que a lei distinga situações sem ofensa à isonomia. Também não é suficiente o poder-se arguir fundamento racional, pois não é qualquer fundamento lógico que autoriza desequiparar, mas tão-só aquele que se



orienta na linha de interesses prestigiados na ordenação jurídica máxima. Fora daí ocorrerá incompatibilidade com o preceito igualitário.

Portanto, é imprescindível que o tratamento desigual, com o fito de proporcionar igualdade, seja pautado em fundamentos lógicos e racionais que estejam em consonância com os princípios e preceitos constitucionais.

Em face desse direito é que se visualiza regras diferentes e desiguais na seara previdenciária, uma vez que, observando-se a disparidades entre categorias de pessoas, pelos mais variados aspectos, seja etário, de gênero, de profissão, se viu pertinente adotar leis distintas para cada uma dessas categorias.

Assim, por essas razões é que, por exemplo, o tempo de contribuição para mulher é menor que do homem, assim como o tempo de contribuição daquele segurado que sempre trabalhou em condições insalubres é reduzido em comparação as atividades comuns.

É evidente que as situações citadas são distintas entre si e não podem ser niveladas com tratamento igual, de modo que, nos dois exemplos citados, o critério que as diferencia encontra correspondência lógica com a desigualdade de tratamento que recebem, além de estar em harmonia com a lei maior que, nesse sentido, valoriza e protege a mulher, entendendo que esta se encontra em situação de hipossuficiência em relação ao homem, assim como no que concerne ao indivíduo que labora em condições especiais de trabalho, exposto a agentes nocivos à saúde, o qual deve ter direitos mais protetores, dadas as suas situações de trabalho.

Em virtude disso é que inexistente um único benefício previdenciário destinado a todo e qualquer segurado, posto que, para efetivar a igualdade se conferiu regras específicas levando em conta as particularidades de cada possível situação.

Nessa direção, Martinez faz o seguinte apontamento (2001, p. 249):

Em face da desigualdade social, justificando um princípio básico, o Direito Previdenciário se encontra matizado pela desigualdade. Não pretendendo ser instrumento de alteração da ordem social, pelo menos enquanto seguro social, ele mantém o status quo ante e observa as desigualdades sociais e físicas. Daí as aposentadorias especiais, as distinções em relação às profissões, a proteção especial à mulher, o amparo a maternidade e aos idosos. São inúmeros os exemplos de desigualdade de tratamento na legislação previdenciária, sem afronta ao princípio superior da igualdade.

Resta claro, então, que o tratamento distinto dirigido a determinado conjunto de pessoas ou situações é salutar ao cumprimento do princípio da igualdade, desde que justificável nos critérios citados alhures.

Digno mencionar também que o princípio da igualdade deve permear todas as relações, sejam elas horizontais ou verticais, ou seja, tanto entre particulares, como entre Estado e particular. De igual forma, a igualdade deve dirigir e nortear os três poderes da República Federativa, quais sejam, Executivo, o Judiciário e o Legislativo.

À vista disso, pode-se afirmar que o direito à igualdade confere ao indivíduo “o direito de resistir, desta vez não à intervenção na área de proteção de seu direito, mas ao tratamento desigual perante a lei (aplicação do direito – pelos poderes Executivo e Judiciário) ou pela lei (lei discriminatória injustificada).” (CANOTILHO et. al., 2018, p. 225).

Com efeito, não pode o Executivo tomar medidas no âmbito de sua governança que venham a prejudicar e favorecer uns em detrimento de outros, sem fundamento precípua no princípio da igualdade, tendo em vista que, se não se basear nos critérios elencados anteriormente, cria-se, ao invés de uma discriminação legal, uma discriminação ilegal, que dá lugar a maior desigualdade.

O mesmo vale para os ocupantes do Judiciário, intérpretes da lei, que devem aplicá-la aos casos concretos seguindo os princípios fundantes da Carta Magna, em especial, o da igualdade, realizando, inclusive, aquilo que Robert Alexy nomeou de ponderação dos princípios, em que diante eventual conflito de princípios, a situação fática irá definir qual deve prevalecer.

Por último, e mais importante ao presente estudo, tem-se o Poder Legislativo, que desempenha a função de criar, editar e revogar normas do ordenamento jurídico, em observância aos princípios constitucionais e direitos fundamentais estampados na Carta Política, sob pena de serem declaradas inconstitucionais.

Sob essa lógica, é inequívoco que os atos do legislativo devem estar em consonância com os preceitos constitucionais, incluindo o princípio da igualdade, uma vez que encontram na Constituição seu fundamento de validade.

Anote-se que até mesmo o poder constituinte derivado, aquele que tem poderes para alterar o texto constitucional, deve se guiar por tais princípios, posto que seus poderes são limitados. Isso quer dizer que o constituinte derivado deve

respeitar as imposições do poder originário, no sentido de que só poderão editar a Constituição naquilo que não venha a ferir o seu núcleo essencial, que é inalterável.

Sobre isso, pontua Souza (2020, p. 39):

O Poder Constituinte Derivado pode alterar ou reformar a constituição respeitando os parâmetros e limites impostos pelo poder originários. Na Constituição são estabelecidos os critérios e limitações levados em consideração e impostos pelo Poder Constituinte Originário que fixa o que pode e o que não pode, quando pode e de que modo pode. [...] A não observação de qualquer uma destas circunstâncias leva a uma consequência única que é a inconstitucionalidade da norma.

Desta feita, sobre as citadas limitações do poder constituinte derivado, estas dizem respeito a 04 (quatro) facetas, sendo elas: matéria, forma, circunstância e tempo. Importa para o presente estudo a limitação material, que está relacionada ao conteúdo da norma.

A Constituição Federal possui um núcleo essencial que não pode ser objeto de nenhuma alteração. Nele estão as chamadas cláusulas pétreas, conforme se extrai do art. 60, §4º, da Constituição Federal:

§4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
I - a forma federativa de Estado;  
II - o voto direto, secreto, universal e periódico;  
III - a separação dos Poderes;  
IV - os direitos e garantias individuais.

Assim, as normas de estruturação do Estado, juntamente com os direitos e garantias fundamentais não podem ser alteradas. Em relação aos direitos e garantias, estes não podem sofrer nenhuma redução, em virtude do princípio da vedação ao retrocesso, que impede que direitos já reconhecidos sejam tolhidos. Mas, frise-se, uma eventual emenda que venha a ampliá-los é permitida.

Dentre os direitos e garantias pétreos se encontra o direito à igualdade, pertencente a segunda dimensão dos direitos fundamentais. Referido direito, portanto, é inalterável e todo ordenamento jurídico deve estar alinhado a ele, incluindo as Emendas Constitucionais.

Sendo as propostas de Emenda à Constituição o meio pelo qual o poder constituinte derivado realiza reformas no texto constitucional, cabe mencionar que essas emendas, de acordo com o fora explicado nas linhas acima, deve estar

em conformidade com o núcleo essencial da Constituição, com os postulados por ela erigidos.

Nesse paradigma, o poder legislativo deve se guiar pelo princípio da igualdade para que não incorra na criação, alteração ou revogação de normas que dão azo a desigualdade e conseqüentemente violam garantias sociais, uma vez que o princípio da igualdade surge preconizando a segunda dimensão dos direitos fundamentais.

A esse respeito, defende Bonavides (2003, p. 222):

O arbítrio do legislador em nenhuma hipótese pode reclamar a qualidade ou ter a pretensão de ser “Direito”, isso ocorre, segundo o insigne jurista, quando a “igualdade, que constitui o cerne da justiça, é negada pelo Direito que se positiva”. Diz, por sua vez, von Jhering que nem todo abuso do Poder Legislativo constitui arbítrio, ou seja, nem toda lei falha ou má é arbitrária. O arbítrio entra a existir quando “uma disposição legislativa se torna incompatível com os princípios gerais do Direito, que trazemos conosco, ou já foram incorporados pela própria legislação” [...] um acórdão do Tribunal Constitucional da Baviera caracterizava como arbítrio “todo tratamento diferenciado, sem bastante fundamento objetivo e sem orientar-se suficientemente pela ideia de justiça”. O princípio da igualdade veda, por conseguinte, a criação de desigualdades carentes de justificação em fundamentos reais, plausíveis e racionais.

Portanto, se diz arbitrária a postura daquele legislador que, não observando o princípio da igualdade, ainda que com o intuito de estabelecê-lo, aprova regramentos sem a devida justificação em fundamento lógico e verossímil.

Feita essa introdução sobre o princípio da igualdade, passa-se a análise da regra aprovada pelo legislador, com o advento da EC nº 103/2019, que alterou a base de cálculo do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente decorrente de doença ou acidente de qualquer natureza ou causa, que não relacionado ao trabalho.

Pois bem, importa lembrar que o benefício de aposentadoria por incapacidade permanente, acidentária ou não acidentária, antes da promulgação da referida Emenda, tinha como coeficiente de cálculo para a renda mensal inicial 100% (cem por cento) do salário benefício.

Isso significa que o segurado incapacitado total e permanentemente recebia a integralidade do valor condizente ao salário benefício, o qual, repita-se, é o cálculo da média aritmética simples de todos os salários de contribuição, a partir de julho de 1994 ou, sendo posterior, da data da primeira contribuição.

Todavia, após 13/11/2019, essa regra que estabelecia a base de cálculo da aposentadoria por incapacidade permanente foi alterada apenas em relação a aposentadoria não decorrente de acidente de trabalho, ou seja, a aposentadoria de natureza acidentária permanecia e permanece com a regra anterior supra citada.

Portanto, a antiga aposentadoria por invalidez, de natureza previdenciária, objeto da reforma, passou a prever como coeficiente de cálculo para a renda mensal inicial 60% (sessenta por cento) do valor do salário benefício, que continua a ser calculado com base na média aritmética simples de todos os salários de contribuição desde julho de 1994, nos termos do art. 26, §2º, inciso III da EC nº 103/2019.

Ao trazer a ressalva em relação a aposentadoria por incapacidade permanente de natureza acidentária, no sentido de que a alteração da base de cálculo não se aplicaria a esse benefício específico, o legislador criou um tratamento flagrantemente discriminatório entre o incapacitado por motivo de doença não ocupacional ou acidente de qualquer natureza e o incapacitado por motivo de acidente ou doença do trabalho.

É sabido que o objetivo da reforma foi justamente tornar as regras de concessão de benefícios mais rígidas para dificultar o seu acesso, bem como diminuir os seus valores, a fim de que também sejam reduzidos os gastos com a previdência social.

De fato, é isso que se verifica ao analisar o conteúdo da Reforma da Previdência e a exposição das razões que justificaram sua proposta, sendo o que notadamente se alcançou, a exemplo do mencionado benefício, objeto de debate do presente trabalho, que sofreu drástica redução na fórmula do seu cálculo.

Ora, antes da reforma o valor da renda mensal inicial correspondia a 100% (cem por cento) do salário benefício e, após, passou a ser 60% (sessenta por cento) desse valor, com a regra de que para cada ano que exceder 15 (quinze) anos, para mulher, e 20 (vinte) ano, para homem, de tempo de contribuição, serão acrescidos 2 (dois) pontos percentuais ao coeficiente da renda mensal.

Como dito, o intuito não é adentrar no debate acerca da redução sofrida, pois se entende constitucional. Contudo, verifica-se uma falha grotesca do poder constituinte derivado ao discriminar o benefício de aposentadoria de natureza

previdenciária e acidentária, sendo somente aquele primeiro alvo de alteração na sua base de cálculo.

A discriminação é tamanha que se faz necessária a demonstração por meio de um caso hipotético.

Imagine dois segurados que exerciam a mesma função em uma empresa e recebiam o mesmo salário. O primeiro foi acometido com doença não ocupacional que o tornou incapacitado de forma total e permanente para o desempenho de sua atividade, e o segundo sofreu um acidente de trabalho que também o deixou incapacitado para o exercício de atividades laborativas. Ambos sofreram esses gravames após a data de publicação da EC nº 103/2019, portanto não tinham direito adquirido.

Suponha-se, ainda, que ambos os segurados possuíam 20 (vinte) anos de tempo de contribuição quando foram atingidos por esses eventos, sendo a primeira atividade remunerada exercida por eles e o único vínculo de trabalho.

O primeiro irá receber o benefício de aposentadoria por incapacidade permanente de natureza previdenciária, uma vez que sua incapacidade teve como origem uma doença não ocupacional. Já o segundo irá receber o mesmo benefício, mas de natureza acidentária, vez que sua incapacidade decorreu de um acidente de trabalho.

Aquele que foi acometido com uma doença grave, não ocupacional, irá receber uma renda mensal inicial equivalente a 60% (sessenta por cento) do valor do seu salário benefício, enquanto aquele que se debilitou pelo acidente de trabalho irá receber o equivalente a 100% (cem por cento) do seu salário benefício.

Haverá, então, uma diferença de 40% (quarenta por cento) no valor do benefício de ambos, supondo que tenham exercido somente esta atividade remunerada e que o tempo de contrato e salário eram idênticos.

Desta feita, para que o primeiro segurado tivesse o mesmo coeficiente da base de cálculo do benefício do segundo segurado, teria que ter, pelo menos, mais 20 (anos) de contribuição do que já tinha, antes de ser acometido com a doença. Ou seja, deveria o primeiro segurado ter o equivalente a 40 (quarenta) anos de tempo de contribuição para alcançar o coeficiente de 100% (cem por cento), já que pela nova regra, a cada ano que exceder 20 (vinte) anos de tempo de contribuição, soma-se 2% (dois por cento) ao coeficiente que incide sobre a RMI.

Dessa forma, somente estaria o primeiro segurado em situação igual ao segundo segurado – com a mesma renda mensal inicial – se contasse com, ao menos, mais 20 (vinte) anos de tempo de contribuição.

Assim, a partir do caso hipotético delineado acima é patente a discriminação que criou o legislador no tratamento entre aquele segurado que é vítima de doença não ocupacional ou acidente de qualquer natureza ou causa e aquele que é vítima de um acidente de trabalho.

E, de acordo com os fundamentos do postulado da igualdade introduzidos neste tópico, é possível concluir que o legislador pode se valer de tratamentos desiguais para o fim de proporcionar igualdade, posto que existem situações em que o idêntico tratamento não trará igualdade. Ao contrário, apenas dará ensejo a desigualdade.

Não obstante, também se viu que o *discrímen* só será legal se houver justificação plausível para ele. Essa justificação se fundamenta nos critérios defendidos pelo ilustre professor e jurista Mello.

Desse modo, é preciso que o caso de disparidade seja demonstrável na realidade fática; que o regime jurídico que propõe um tratamento diferente para aquela situação não se aplique de forma individualizada e concreta a uma única pessoa; que haja correlação entre o regime e o grupo de pessoas ou situação e; que haja correlação com os princípios constitucionais.

No caso narrado, não se observa alguns desses aspectos indicados, conforme pontua a seguir.

Primeiramente, não existe uma disparidade entre tais segurados, visto que apenas o fortuito que os acometeu é distinto, porém, ambos se veem em um idêntico estado de saúde, qual seja, com grandes limitações que os impedem de realizar suas atividades laborais.

Isto é, não há um fundamento racional e plausível que explique a disparidade existente entre os segurados que receberam aposentadorias de naturezas diferentes. Ambos foram alvos de causas distintas (um, doença; o outro, acidente de trabalho), mas, ao final, tiveram idêntica consequência, qual seja, incapacidade total e permanente.

Em segundo, a correlação, de igual modo, não se verificou, tanto com o grupo de pessoas, quanto com os preceitos constitucionais. Ora, não tem a menor razoabilidade dar tratamento diferenciado ao segurado que sofreu acidente de

trabalho e negar ao que foi vítima de uma doença grave não ocupacional ou acidente de natureza diversa.

Vale dizer, o que importa para o recebimento do benefício é o estado de saúde que se encontra o segurado, de modo que se não está capacitado para o exercício de atividades laborativas, total e permanentemente, deve o mesmo receber a prestação previdenciária que lhe é devida, se preenchidos os outros requisitos além da contingência.

A garantia a seguridade social reside na contingência que terá cobertura, a qual foi prevista constitucionalmente, sendo que a causa que tenha acarretado aquela contingência é questão meramente secundária para a verificação do benefício que será devido.

Portanto, a razão secundária que distingue a natureza do benefício a ser recebido não pode justificar a diferença no cálculo de ambos os benefícios, tendo em vista que o motivo principal para a sua concessão é idêntico, que é a incapacidade total e permanente.

O texto constitucional é claro em dizer que serão protegidas as contingências de incapacidade permanente, não fazendo nenhuma distinção em relação ao fator que tenha dado causa a essa incapacidade.

O risco social é o mesmo e a finalidade da previdência é proteger aquele que tenha sido atingido por uma contingência que reduziu ou extinguiu a possibilidade de angariar seus rendimentos.

Inexiste lógica em discriminar aquele que foi acometido com uma doença ou sofreu um acidente de natureza qualquer, daquele que sofreu um acidente ou foi acometido com uma doença do trabalho.

Não é crível que se faça uma comparação entre um que possa ser de maior gravidade ou menor gravidade, o critério persiste no fato de que os dois se tornaram incapacitados para as suas atividades laborativas e para uma possível reabilitação.

O segurado que recebe aposentadoria por incapacidade permanente de natureza previdenciária não pode ser prejudicado, em razão de uma regra infundada que o discrimina. A situação dessa contingência já é sobremodo triste e desagradável, que acaba por excluir o indivíduo do convívio social e de trabalho, impedindo-o de praticar atividades básicas e essenciais para o seu sustento.

Aliás, Anderle e Ros acompanham esse entendimento (2022, *online*):



A origem da incapacidade perene, ainda que possa eventualmente se mostrar relevante para outros propósitos (a exemplo de acarretar a isenção de carência em casos de inaptidão decorrente de eventos abruptos), não deve bastar, sozinha, para influir no cálculo e no valor do amparo, na medida em que a estipulação normativa de tais preceitos deve se nortear pelas necessidades do(a) segurado(a) sem condições de trabalhar – e estas são objetivamente idênticas, estando a pessoa incapaz por acidente ou por outra causa. Em outras palavras, o discrimen, o fator de diferenciação adotado, não guarda correlação lógica com a desequiparação. E, a partir daí, como acima exposto, não parece existir maior dúvida de que “a desigualdade de tratamento surge como arbitrária” e encontra-se destituída de um “fundamento razoável”. O que se tem é uma indevida discriminação, que não detém contornos de razoabilidade, uma vez que a causa ensejadora da incapacidade não possui correlação lógica necessária com a proteção social conferida à contingência prevista na legislação de regência.

Não existe qualquer motivo razoável e plausível para que haja a distinção do coeficiente da base de cálculo de tais benefícios, que vem a reduzir substancialmente um em face do outro. Tanto é verdade que, na exposição dos motivos nº 00029/2019 da PEC nº 6/2019 o legislador não apresentou fundada explicação, conforme segue:

67. Também está assegurada a aposentadoria por incapacidade permanente para os trabalhadores que forem considerados incapazes para o trabalho e insusceptíveis de reabilitação para o exercício de outra atividade que lhes garanta subsistência. Quando a incapacidade for decorrente de acidente do trabalho, doença profissional ou doença do trabalho, o valor da aposentadoria será integral.

Assim, o legislador simplesmente expôs que haveria dita alteração entre as aposentadorias de naturezas diferentes, sem trazer qualquer razão que o levou a fazer essa escolha.

Nesse aspecto, isso torna ainda mais inequívoco que o legislador procedeu a alteração sem tomar por base qualquer critério razoável e justificável, que, como salientado, inexistem.

Vale apontar que a Lei nº 8.213/91 inicialmente previa essa diferença nos valores dos benefícios de natureza acidentária em comparação aos de natureza previdenciária, o que veio a ser corrigido pela Lei nº 9.032/95, conforme se extrai das lições de Lazzari a Castro (2021, p. 390):

Semelhante diferenciação ocorreu no passado, na redação original da Lei nº 8.213/1991, sendo corrigida posteriormente pela Lei nº 9.032/1995. E agora volta à baila essa regra discriminatória, sem razão de ordem contributiva

que justifique pagar menor valor para situações isonômicas. Tema a ser questionado na via judicial!

Ao buscar a exposição das razões da Lei nº 9.032/95 verifica-se que o legislador, em que pese a desigualdade ilegal que criava a lei, não fundamentou sua alteração objetivando extirpar a regra discriminatória e com fundamento na isonomia, mas simplesmente para diminuir ações judiciais, consoante expõe no tópico 13:

13. O anteprojeto, ao propor também a alteração de dispositivos referentes aos acidentes do trabalho, busca dar solução ao verdadeiro caos que hoje existe na área, com interpretações as mais diversas, além de fraudes e procedimentos irregulares. Existem mais de 300 mil ações acidentárias em andamento na justiça brasileira, que poderão assim ser eliminadas de imediato. A proposta de equalização dos valores dos benefícios acidentários com os demais benefícios previdenciários será elemento importante para que sejam reduzidas as ações judiciais contra a Previdência Social, assegurando melhores condições de cálculo de benefício para aposentados e pensionistas.

Em relação a isso, argumentam Anderle e Ros (2022, *online*):

Veja-se que, ao contrário do que seria inicialmente legítimo pressupor – que a mudança visava ao reconhecimento da isonomia entre as causas acidentárias e não acidentárias que viessem a acarretar a incapacidade laboral –, o intento do legislador para a alteração do coeficiente de cálculo, à época, assumiu caráter eminentemente pragmático, essencialmente voltado à redução de litígios. Isso inegavelmente não afasta a validade da proposição nem retira o mérito da medida, de resto dirigida à “maior eficiência do sistema”. Contudo, demonstra que a equiparação dos valores não se deu por critérios de equalização de situações equivalentes, sanando diferenciação injustificável.

A despeito de tal alteração não ter se pautado no cumprimento da igualdade, não deixou de ser importante para o RGPS por equalizar os valores dos benefícios de natureza acidentária e não acidentária. Ocorre que o legislador não se atentou as falhas passadas e voltou a prever a mesma regra discriminatória entre esses segurados com a aprovação da EC nº 103/2019.

Trata-se de uma clara e verdadeira discriminação por parte do legislador com aqueles que vieram e vierem a se aposentar pela nova regra da aposentadoria por incapacidade permanente de natureza previdenciária.

Nessa toada, notadamente a elaboração e aprovação da regra não acompanhou o princípio constitucional da isonomia, pois criou uma situação de

escancarada discriminação, em que não se visualiza igualdade de direitos para situações idênticas.

Portanto, referida norma fere frontalmente o princípio e direito fundamental à igualdade previsto no art. 5º, caput, da Constituição Federal.

Em outros termos, com a alteração da base de cálculo apenas do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente de natureza previdenciária em detrimento ao de natureza acidentária, o constituinte derivado criou uma regra discriminatória que perpassa a lógica e não se funda em critérios plausíveis, conforme aqueles ensinados por Mello.

Discriminou, nesse jaez, situações idênticas, como no caso das aposentadorias por incapacidade permanente.

Diante disso, resta cabal a inconstitucionalidade do art. 26, §2º, inciso III, da Emenda Constitucional nº 103/2019, tendo em vista a clara afronta ao princípio da igualdade do art. 5º, caput, da Constituição Federal.

Nesse sentido, Mello aponta (2017, p. 29/30):

É inadmissível, perante a isonomia, discriminar pessoas ou situações ou coisas (o que resulta, em última instância, na discriminação de pessoas) mediante traço diferencial que não seja nelas mesmas residentes. Por isso, são incabíveis regimes diferentes determinados em vista de fator alheio a elas; quer-se dizer: que não seja extraído delas mesmas.

À guisa de conclusão, entende-se que o legislador constituinte cometeu uma falha injusta ao alterar a base de cálculo do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente de natureza previdenciária, ensejando em cenários discriminatórios para com os segurados que vierem a fazer jus a tal benefício.

Nesse prisma, a despeito de o legislador ter poderes para alterar a base de cálculo dos benefícios sob o manto da preservação do equilíbrio financeiro e respeitando sempre o mínimo existencial, não poderia, contudo, dar ensejo a situações de discriminação sem fundamento plausível, de modo que essas regras não possuem uma harmonia entre si.

Embora possa se dizer que a redução do valor dos benefícios de aposentadoria por incapacidade permanente não prejudicou o núcleo essencial do direito e o mínimo existencial, por outro lado, criou uma situação de desigualdade não permitida pela lei, sem fundamento nenhum, razão pela qual é necessária declaração de sua inconstitucionalidade.

### 4.3.2 Ofensa ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade

O postulado da proporcionalidade e razoabilidade também é considerado um dos princípios gerais do direito, porquanto, juntamente com outros princípios, orienta a aplicação da ciência jurídica na sua integralidade, a fim de trazer coesão e harmonia entre as normas do ordenamento jurídico.

Nesse contexto, leciona Alvim (s/ano, p. 384):

Em relação à validade, eficácia das normas que envolvem os valores que são vocacionados a prevalecer em sua inteireza, particular e especialmente, os direitos fundamentais, encontra espaço o princípio da proporcionalidade, albergado que está, em nosso sistema constitucional, dentro da cláusula do devido processo legal. Trata-se de potente instrumento de calibração ou mensuração das leis, em atenção à dimensão do valor constitucional de direitos fundamentais, principalmente, tendo em vista como e de que forma as leis disciplinam tais valores constitucionais. Este princípio orienta para que se faça a avaliação da lei à luz do Direito fundamental, para verificar-se se restrições que essa lei possa ter oposto ao Direito fundamental se justificam.

Dito isso, cabe sublinhar que o princípio da proporcionalidade e razoabilidade não possui expressa previsão legal como o princípio da igualdade. Assim, entende a doutrina que o mesmo está subentendido no conceito do devido processo legal, previsto no art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal.

Isso porque, sobretudo em relação ao seu sentido material ou substancial, este traz a ideia de controle dos atos do legislativo, impedindo que estes imponham limitação ao conteúdo das normas processuais que venha a ofender a proporcionalidade ou a razoabilidade.

Nesse sentido, impende destacar anotação de Canotilho et al. (2018, p. 110):

O referido princípio não está expresso na Constituição, mas tem seu fundamento nas ideias de devido processo legal substantivo e na de justiça. Trata-se de um valioso instrumento de proteção dos direitos fundamentais e do interesse público, por permitir o controle da discricionariedade dos atos do Poder Público e por funcionar como a medida com que uma norma deve ser interpretada no caso concreto para a melhor realização do fim constitucional nela embutido ou decorrente do sistema.

Assim, pelo princípio da proporcionalidade pode-se realizar um controle sobre os atos do legislativo, bem como do judiciário na aplicação da norma ao caso

concreto, guiando sua aplicabilidade, inclusive, em casos de conflitos de direitos. Ademais, é dado ao judiciário o poder de controle sobre as medidas do legislativo, verificando, com isso, se seguiram os preceitos daquilo que é razoável e proporcional.

Conforme elenca a doutrina, a proporcionalidade e razoabilidade se vislumbra no trinômio: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Nessa linha de pensamento, afirma Barroso (2022, p. 92):

Em resumo, o princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade permite ao Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos quando: (a) não haja adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado; (b) a medida não seja exigível ou necessária, havendo meio alternativo para chegar ao mesmo resultado com menor ônus a um direito individual (vedação do excesso); (c) não haja proporcionalidade em sentido estrito, ou seja, o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha. Nessa avaliação, o magistrado deve ter o cuidado de não invalidar escolhas administrativas situadas no espectro do aceitável, impondo seus próprios juízos de conveniência e oportunidade. Não cabe ao Judiciário impor a realização das melhores políticas, em sua própria visão, mas tão somente o bloqueio de opções que sejam manifestamente incompatíveis com a ordem constitucional. O princípio também funciona como um critério de ponderação entre proposições constitucionais que estabeleçam tensões entre si ou que entrem em rota de colisão.

Soma-se a isso, o que Alvim extrai das lições do professor alemão Konrad Hesse (s/ano, p. 385/386):

Parece-nos que os critérios a informar e mobilizar o intérprete do Direito Constitucional, são os seguintes, tendo em vista a exegese recomendada por Konrad Hesse: 1) ter sempre presente e preservar a unidade da Constituição; 2) os bens jurídicos têm de ser coordenados, ou seja, deverá da exegese resultar uma concordância prática, em que se expresse a convivência dos mesmos; 3) ao se interpretar uma norma constitucional constantemente, e, no caso destas considerações isso se passa precipuamente há que se fazer com que os diversos bens se equilibrem.

Desta feita, é necessário analisar, no âmbito da atuação legislativa, o equilíbrio existente entre o fim a que se pretendia chegar e os meios aplicados para alcançar aquele fim, assim como se aquele meio era o único necessário e se o que se sacrificou era maior do que aquilo que se ganhou, isso tudo levando em conta a integralidade do ordenamento jurídico.

A adequação objetiva perquirir a viabilidade entre os meios empregados e os fins atingidos. A necessidade, por seu turno, visa examinar se o

meio utilizado era o menos danoso e mais eficaz. Em relação a esses dois critérios, adverte Mendes e Branco (2022, p. 103):

Adequação e necessidade não têm o mesmo peso ou relevância no juízo de ponderação. Assim, apenas o que é adequado pode ser necessário, mas o que é necessário não pode ser inadequado. Pieroth e Schlink ressaltam que a prova da necessidade tem maior relevância do que o teste da adequação. Positivo o teste da necessidade, não há de ser negativo o teste da adequação. Por outro lado, se o teste quanto à necessidade revelar-se negativo, o resultado positivo do teste de adequação não mais poderá afetar o resultado definitivo ou final.

E, por último, a proporcionalidade em sentido estrito está relacionada ao juízo de ponderação entre “o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se a medida é legítima”, consoante Barroso (2022, p. 92).

Cita-se, novamente, as palavras de Mendes e Branco (2022, p. 103):

Uma lei será inconstitucional, por infringente ao princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, diz a Corte Constitucional alemã, “se se puder constatar, inequivocamente, a existência de outras medidas menos lesivas”. No Direito português, o princípio da proporcionalidade em sentido amplo foi erigido à dignidade de princípio constitucional, consagrando--se, no art. 18º, 2, do Texto Magno, que “a lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar--se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos”. O princípio da proibição de excesso, tal como concebido pelo legislador português, afirma Canotilho, “constitui um limite constitucional à liberdade de conformação do legislador”. Portanto, a doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve--se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada, mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o princípio da proporcionalidade.

Portanto, de acordo com o autor supracitado, o legislador, em especial o constituinte derivado, no exercício de sua função, ao alterar a Constituição, deve observar as limitações que lhes são impostas, sob pena de seus atos serem declarados inconstitucionais e, por consequência, inválidos.

Especificamente em relação ao postulado da proporcionalidade e razoabilidade, cabe ao legislador examinar se suas medidas estão de acordo com a moderação, para que não incorra em arbitrariedade. Isto é, se eventual redução de direitos, que não aqueles do núcleo essencial, está em harmonia com o ideal daquilo que é proporcional e razoável.

Dito isto, em relação ao coeficiente de cálculo da aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária, é de fácil percepção que o constituinte derivado não guardou qualquer noção de proporcionalidade e razoabilidade quando decidiu distinguir a regra de cálculo daquele benefício com o de natureza acidentária.

Em segundo plano, a violação a esse princípio também se consolidou em relação ao cotejo que se faz entre o coeficiente de cálculo do auxílio por incapacidade temporária e a dita aposentadoria de natureza não acidentária, na hipótese em que o segurado apresenta uma piora no seu estado de saúde.

No que tange a primeira situação, é evidente a inconstitucionalidade por violação aos postulados aqui ensinados, senão vejamos.

Como dito, não há fundadas razões para o legislador ter diferenciado o segurado que se torna incapacitado em razão de acidente de trabalho e o que se torna incapacitado em razão de acidente de qualquer natureza ou doença, já que o que se pretende proteger nesses casos, conforme garantido pela própria Constituição, é o evento da incapacidade permanente (art. 201, inciso I, da CF).

Ora, se o objetivo final é proteger o incapacitado para o trabalho, a causa que levou o segurado a esse estado não se mostra motivo precipuamente idôneo para a distinção entre ambos que os faça receber um tratamento sobremodo diferenciado, afetando um em relação ao outro.

Sendo questão secundária não é proporcional e razoável que, ambos que suportaram o mesmo risco social, tenham cálculos do benefício diferentes, de modo a prejudicar um deles, por reduzir significativamente o valor de sua renda mensal inicial.

Sobre o assunto, importante são as palavras de Streck (2019, p.116/117):

[...] o argumento da proporcionalidade só tem sentido, atualmente, se for para “finçar as bases” da isonomia e da igualdade, ou, melhor dizendo, com apoio em Dworkin, estabelecer a equanimidade (fairness). Fora disso, os “princípios” da razoabilidade e da proporcionalidade tornam-se enunciados performativos.

Como se pode ver, o autor faz ferrenha crítica ao fato de o princípio da proporcionalidade e razoabilidade ter um conceito genérico e abstrato, uma vez que

dá margem para ser utilizado em qualquer situação como argumento para o que se pretender alegar.

Entretanto, o autor bem afirma que se for pautado em questão relativa à isonomia, então se tornará legítimo o uso da proporcionalidade e razoabilidade, sendo justamente o que se mostrou aqui, evidenciando que há verdadeira ofensa ao referido princípio.

Ademais, sobre a relação entre a igualdade e a proporcionalidade e razoabilidade, transcreve-se os ensinamentos de Barroso (2012, p. 253):

O princípio da razoabilidade faz uma imperativa parceria com o princípio da isonomia. À vista da constatação de que legislar, em última análise, consiste em discriminar situações e pessoas por variados critérios, a razoabilidade é o parâmetro pelo qual se vai aferir se o fundamento da diferenciação é aceitável e se o fim por ela visado é legítimo.

Assim, as normas que criam tratamento distintos entre determinados grupos de pessoas podem ser analisadas não apenas pelos critérios da isonomia, mas juntamente com a noção de razoabilidade, a fim de validar a sua legalidade.

Outrossim, vale dizer que o novo coeficiente de cálculo do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária seguiu a regra aplicada a todos os benefícios de aposentadorias programadas, ou seja, aquelas em que se prevê o momento em que o segurado irá se aposentar, havendo um certo planejamento para isso.

Por sua vez, a aposentadoria por incapacidade permanente é não programável. Por ser imprevisível, o segurado não espera e não planeja ser atingido por um evento que o torne incapacitado total e permanentemente.

Portanto, equiparar situações completamente distintas, trazendo o mesmo tratamento a aposentadoria programável e a não programável, não tem o menor critério de razoabilidade.

Nesse sentido, afirmam Anderle e Ros (2022, *online*):

Além disso, o novo regramento equipara o critério de cálculo com as demais aposentadorias programáveis de natureza voluntária. Ou seja, a rigor, o novo tratamento normativo conferido à aposentadoria por invalidez desconsidera a contingência social (incapacidade permanente), dotada de imprevisibilidade, capaz de afetar mais decisivamente determinadas pessoas de modo a ameaçar-lhes a capacidade de manutenção.



Dessa forma, é desarrazoado aplicar o mesmo coeficiente de cálculo de aposentadoria programável para aposentadoria não programável, bem como distingui-la da aposentadoria não programável cuja causa foi acidente de trabalho.

De mais a mais, também se verifica a desproporcionalidade no que concerne ao auxílio por incapacidade temporária convertido em aposentadoria por incapacidade permanente. Isso porque, o segurado passa de uma situação grave para uma situação mais grave, uma vez que perde completamente a capacidade de exercer atividades laborativas para seu sustento.

O auxílio por incapacidade temporária está previsto no art. 59, da Lei 8.213/91, e sua renda mensal inicial perfaz 91% (noventa e um por cento) do salário de benefício, o qual de acordo com o art. 29, §10º da mesma Lei, é calculado com base na média aritmética simples dos últimos 12 (doze) salários de contribuição do segurado, ainda que variáveis, ou se o número de contribuições for menor que esse limite, será computado com base nos salários de contribuição existentes.

Nesse interim, em um caso concreto que, saliente-se, é muito comum de acontecer na realidade, o segurado que recebia um auxílio por incapacidade temporária já sob as regras da Reforma, recebia uma renda equivalente a 91% (noventa e um por cento) do salário de benefício. No entanto, infelizmente, tem um agravamento em sua doença, se tornando incapacitado permanentemente e passando a fazer jus ao benefício de aposentadoria por incapacidade permanente.

Esse mesmo segurado que teve um gravame em seu estado de saúde sofrerá uma redução considerável em seu benefício previdenciário, cuja renda mensal passará de 91% (noventa e um por cento) para 60% (sessenta por cento) do seu salário benefício, considerando que não ultrapassa o limite mínimo de tempo de contribuição.

Ou seja, quando o segurado se encontrava incapacitado temporariamente este recebia um benefício maior do que quando passou a estar incapacitado permanentemente.

É notável que não existe proporcionalidade e razoabilidade nessa lógica do legislador de submeter o valor do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente de natureza previdenciária a uma regra de cálculo que torna a RMI inferior ao benefício de auxílio por incapacidade temporária anteriormente recebido.

Ora, se o segurado estava incapaz temporariamente, recebendo o equivalente a 91% (noventa e um por cento) sobre o seu salário benefício e se tornou incapacitado de forma permanente, passa a receber 60% (sessenta por cento) sobre o seu salário benefício, sofrendo uma redução de 31% (trinta e um por cento).

Nesse caso, o segurado também sofrerá com a medida legislativa incongruente, sentindo-a, acredita-se, de forma ainda mais danosa, uma vez que experimentará a redução em sua própria renda mensal.

Qual a proporcionalidade e razoabilidade em reduzir a renda mensal inicial do segurado que teve sua situação agravada, qual seja, que passou de uma incapacidade temporária para permanente? Não se vê lógica.

Nessa ordem de ideias, Castro afirma (2021, *online*):

Pois bem, embora não se possa defender a manutenção do “regime jurídico” antecedente, não há sentido lógico, dentro de um sistema de proteção previdenciária, que o benefício concedido a uma pessoa incapaz permanentemente (beneficiária de uma antes denominada “aposentadoria por invalidez”) seja, quanto ao critério de cálculo, menor que o de uma pessoa incapaz temporariamente (beneficiária da espécie equivalente ao auxílio-doença). Isso sem contar com a presunção, já citada, de que alguém em situação de invalidez, insuscetível de reabilitação, depende do benefício da aposentadoria para se manter para o resto da vida. Coloca-se em risco a subsistência do indivíduo segurado e de seus dependentes.

Aliás, esse é o entendimento que vem sendo adotado pela jurisprudência pátria. Nesse sentido, convém transcrever o voto proferido nos autos do Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei (TRU) nº 5003241-2021.4.04.7122/RS, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, acompanhando o voto condutor e rechaçando a divergência, no sentido de que:

Isto porque há ausência de proporcionalidade e razoabilidade na adoção da nova forma de cálculo da aposentadoria por invalidez, eis que a aposentadoria por invalidez é um benefício de prestação continuada substitutivo de renda devido justamente aos segurados que perderam a capacidade laborativa (o que nem sempre ocorre com a aposentadoria por tempo de contribuição e com a aposentadoria por idade), não podendo haver uma quebra abissal de uma certa equivalência entre o custeio e o benefício, que é o que passou a ocorrer, pois 40% (quarenta por cento) de perda no valor nominal imposto pela nova forma de cálculo já corresponderia a uma espécie de confisco. E neste tipo de situação com o agravante de que essa "quebra abissal de uma certa equivalência entre o custeio e o benefício" ocorre sem paralelo com os demais benefícios do RGPS, inclusive com as outras aposentadorias (e aí está uma falta de proporcionalidade e de razoabilidade também, pois apenas um benefício

não pode sofrer toda essa perda no bojo de uma mesma reforma), e com o agravante de que justamente a aposentadoria por invalidez não pode ser programada (o que significa que o "futuramente inválido" não pode se antecipar poupando, e a invalidez pode até surgir em pessoas bem jovens) em flagrante violação à dignidade da pessoa humana e justamente em flagrante violação da dignidade das pessoas mais vulneráveis, que são as pessoas incapacitadas permanentemente sob o ponto de vista médico e jurídico, as quais, inclusive no âmbito do Direito Comparado, são justamente as pessoas que precisam de uma maior proteção previdenciária, que corresponde ao núcleo essencial do Direito Previdenciário.

No mesmo sentido, o juiz relator do processo nº 001877-32.2019.4.03.6323, que tramitou na 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais de São Paulo, manteve os fundamentos da sentença recorrida:

Essa regra não faz o menor sentido. Estabelece que um segurado em gozo de auxílio-doença receba remuneração bem superior a um segurado aposentado por invalidez. É surreal! Imagine se um segurado em gozo de auxílio-doença que tenha um agravamento em sua incapacidade e passe a fazer jus à conversão do benefício em aposentadoria por invalidez. Pela nova regra da EC nº 103/2019, ele teria uma redução no valor da remuneração na ordem de mais de 30% no valor do benefício, e não um acréscimo como deveria ser por uma questão de lógica e justiça. Um verdadeiro despautério!

Aqui a situação era a mesma e apenas se agravou. Em decorrência da nova regra essa situação agravada recebeu uma "penalidade" da lei, sendo que deveria, de acordo com os parâmetros da razoabilidade e proporcionalidade, o segurado incapacitado permanentemente ser tratado, no mínimo, da mesma forma que o incapacitado temporariamente.

Isto é, seria minimamente razoável e ponderado que, ao menos, a renda do benefício de auxílio por incapacidade temporária fosse mantida, para não ensejar nessa considerável perda dos rendimentos de natureza alimentar destinados à sua manutenção.

Não tem relação lógica fazer essa distinção entre aquele que está em situação menos grave para aquele que está em situação mais grave. E, ao dizer isso, não se quer impor uma situação que beneficie aquele que tiver sua doença agravada, mas apenas manter a regra que já era aplicável a situação pretérita, posto que o que não se concebe é prejudicar este último, colocando-o em uma situação mais desfavorável.

O segurado tem uma proteção deficitária quando, na verdade, deveria ter a garantia de uma maior proteção social, tendo em vista ter se tornado mais limitado ao exercício de atividades que gerem seu sustento.

Aliás, esse é o sentido da previdência social, possibilitar meios indispensáveis de manutenção do segurado impedido de prover seu próprio sustento, de modo que, quanto maior sua incapacidade, maior ou igual deveria ser a proteção social, uma vez que este se encontra em um estado ainda mais crítico.

#### **4.3.3 Ofensa ao princípio da irredutibilidade dos benefícios**

O princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios encontra previsão legal no art. 194, inciso IV, da Constituição Federal, sendo um princípio aplicável ao âmbito da seguridade social e replicado na seara da previdência social, conforme art. 2º, inciso V, da Lei 8.213/91.

De acordo com esse princípio, fica vedada qualquer redução dos benefícios, consoante afirmam Dias e Macedo (2012, p. 107/108):

É uma aplicação do princípio da suficiência ou efetividade na medida em que prega que o valor dos benefícios não deve ser reduzido, sob pena de a proteção social deixar de ser eficaz e do beneficiário voltar a cair em estado de necessidade. Veda-se, assim, a redução do valor nominal dos benefícios. Mas a proibição de redução do valor nominal dos benefícios não garante totalmente a sua irredutibilidade. Assim, o legislador constituinte, no art. 201, § 4.º, da Carta Política, preocupado com a defasagem dos benefícios de natureza previdenciária em razão da corrosão inflacionária, determinou também a preservação do seu valor real, ao estabelecer que “é assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei”. Consagra-se, assim, que a irredutibilidade na vertente previdenciária deve ser real, e não apenas nominal.

Portanto, o segurado não pode ter o valor do seu benefício reduzido por garantia constitucional e legal.

Nesse diapasão, defende-se a aplicação desse princípio na hipótese em que há a conversão do benefício de auxílio por incapacidade temporária em aposentadoria por incapacidade permanente.

Isso porque se o segurado estava incapaz temporariamente e, por um gravame, se tornou incapaz permanentemente, este, como visto, sofrerá uma redução em sua renda mensal por incidência da nova regra de cálculo do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente. Claro, sempre levando em conta

que a data de início da incapacidade foi posterior a publicação da EC nº 103/2019, em observância a garantia do direito adquirido.

Assim, o segurado, nessa ocasião, experimentará uma redução de 31% (trinta e um por cento) em sua renda mensal que, além de desproporcional e irrazoável, fere o princípio constitucional e legal aplicável a esse ramo do direito, consistente na irredutibilidade dos benefícios previdenciários.

Aliás, nos dizeres de Lazzari e Castro (2021, p. 389):

Essa mudança no cálculo representa uma perda significativa de renda do segurado que se tornar incapaz de forma permanente para o trabalho, salvo na hipótese de a incapacidade ter resultado de acidente do trabalho, em situações assemelhadas ao acidente-típico, em casos de doença profissional e de doença do trabalho. Esse tema deverá acarretar grandes controvérsias também porque, em caso de incapacidade permanente não acidentária, o valor do benefício de aposentadoria pode, e bem possivelmente será, calculado em valor menor que o auxílio-doença que o antecedeu, situação que pode acarretar a arguição de que há violação quanto à irredutibilidade do valor do benefício, pois não há sentido receber um valor de benefício menor (na incapacidade permanente) por uma situação mais grave (que a de uma incapacidade temporária).

Insta salientar que os benefícios não são os mesmos, sendo um o auxílio por incapacidade temporária e outro a aposentadoria por incapacidade permanente, previstos nos arts. 59 e 42 da Lei 8.213/91.

Entretanto, a despeito de serem distintos, ambos são concedidos pela mesma causa (doença não ocupacional ou acidente de qualquer natureza) que levou a mesma contingência (incapacidade), tendo apenas se verificado um agravamento desta, que passou de temporária para permanente.

Entende Castro (2021, *online*):

Não se pode dizer que a aposentadoria por incapacidade permanente seja um benefício totalmente distinto do benefício por incapacidade temporária. Em verdade, o evento gerador é o mesmo – um acidente ou doença incapacitante – sendo certo que a diferença consiste apenas no grau de gravidade do problema de saúde, se permite ou não o reingresso no mercado de trabalho pelo segurado que está afastado.

Na mesma linha de raciocínio, adverte Rocha (2021, p. 290):

Como exemplo, vamos imaginar que um segurado com 5 anos de contribuição entra em gozo de auxílio-doença. Depois de 3 anos, a perícia do INSS recomenda a conversão do benefício em aposentadoria por invalidez. Pergunta-se, poderia o trabalhador receber uma aposentadoria por invalidez com valor menor que o auxílio-doença que até então era

recebido? Nessa situação, defendo uma interpretação pautada pelo princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios. Assim, como a redução da renda do trabalhador não apresenta nenhuma justificativa plausível, ferindo o inciso IV do parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal, o benefício de aposentadoria por invalidez deveria manter o mesmo valor do auxílio-doença.

Portanto, considerando que não há uma distinção relevante entre ambos os benefícios, tendo em sua essência a mesmo evento gerador da incapacidade, logo, não pode o benefício do segurado que antes recebia o auxílio por incapacidade temporária e passa a fazer jus a aposentadoria por incapacidade permanente sofrer nenhuma redução.

Desse modo, deve ser afastado o coeficiente de cálculo da nova regra do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente caso este venha a importar em uma redução, qualquer que seja, em relação ao benefício anterior, antigo auxílio doença.

Sobre o assunto, destaca-se o entendimento da Juíza Marina Vasques Duarte, no processo nº 5015021-19.2019.4.04.7112, que tramitou n 4ª Turma Recursal do Rio Grande do Sul:

Considerando a solução de continuidade entre o amparo temporário, agora transformado em definitivo, ante o agravamento da incapacidade laborativa, parece evidente que o sistema previdenciário não pode diminuir o grau de proteção já alcançado. O princípio da irredutibilidade do valor do benefício previdenciário veda o achatamento da proteção estatal, ainda mais quando a necessidade de amparo do segurado se torna mais evidente ante o agravamento da restrição laboral. Seja pela vedação constitucional da irredutibilidade do valor dos benefícios da seguridade social, seja pela vedação de se amparar desproporcionalmente os riscos sociais, é evidente que a maior incapacidade não pode gerar o direito a menor benefício. Por tais motivos, entendo que na transformação do auxílio-doença em aposentadoria por incapacidade permanente, sob as novas regras trazidas pela EC 103/2019, o valor nominal do amparo previdenciário, após a sua conversão, não pode ser reduzido, sob pena de afronta ao artigo 194, parágrafo único, inciso IV, da Constituição Federal de 1988.

Lembrando que o benefício de auxílio por incapacidade temporária tem sua renda mensal inicial calculada mediante 91% (noventa e um por cento) do salário benefício, enquanto a aposentadoria por incapacidade permanente mediante 60% (sessenta por cento) também do salário benefício, com o acréscimo de 2% (dois por cento) para cada ano que exceder o limite de contribuição do segurado mulher ou homem.

Diante disso, se a renda mensal que o segurado vier a receber a título de aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária for inferior a 91% do salário benefício, prestação que o segurado recebia anteriormente, haverá ofensa ao dito princípio previdenciário, pois a renda deste deve ser preservada nesse limite.

Assim, a nova regra que previu o coeficiente de cálculo para a aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária é inconstitucional, porque, além de violar os postulados da isonomia, proporcionalidade e razoabilidade, viola o princípio da seguridade social e especificamente da previdência social que diz respeito a irredutibilidade do valor dos benefícios.

#### **4.4 Controle de Constitucionalidade Difuso Sobre o Art. 26º, §2º, Inciso III da Emenda Constitucional nº 103/2019**

Como já citado nos tópicos anteriores, muitos juízes federais e tribunais regionais federais tem declarado o art. 26º, §2º, inciso III da EC nº 103/2019 inconstitucional, exercendo o controle difuso de constitucionalidade.

Referido controle dá poderes aos órgãos judiciais de qualquer instância a reconhecer a inconstitucionalidade de uma norma que não compatibilize com os preceitos da Constituição Federal, afastando, com isso, sua aplicação.

Trata-se, portanto, de uma espécie de controle que possibilita ao Judiciário rever atos legislativos que tenham sido praticados em contrariedade aos fundamentos constitucionais (SOUZA, 2020, p. 64).

Colhe-se da doutrina de Barroso (2019, p. 69) que “diz-se que o controle é difuso quando se permite a todo e qualquer juiz ou tribunal o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma norma e, conseqüentemente, sua não aplicação ao caso concreto levado ao conhecimento da corte”.

O controle difuso de constitucionalidade brasileiro é de competência de qualquer órgão do judiciário, ou seja, sua competência é disseminada, podendo ser exercida tanto por um magistrado, como por um ministro do Superior Tribunal Federal.

Além do mais, carrega a característica de ter efeito inter partes, o que significa dizer que a decisão somente se aplicará as partes do processo, não tendo efeito erga omnes, cuja decisão afeta todo caso que se assemelhe a este.

Quanto à extensão, o controle difuso possui efeito ex nunc, ou seja, produz efeitos a partir da decisão que declara determinada norma inconstitucional, de modo que seus efeitos não retroagirão desfazendo os atos já praticados em razão da referida norma inconstitucional.

Diante disso, juízes federais e tribunais regionais federais, competentes para apreciar matéria previdenciária em face da autarquia federal, têm declarado a inconstitucionalidade do referido dispositivo, com fundamento nos postulados da isonomia, proporcionalidade e razoabilidade e irredutibilidade dos benefícios, afastando, por conseguinte, o coeficiente de cálculo de 60% (sessenta por cento) sobre o salário benefício.

Nesse sentido, segue ementa sobre a questão:

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE. DISCRIMINAÇÃO ENTRE OS COEFICIENTES DA ACIDENTÁRIA E DA NÃO ACIDENTÁRIA. CÁLCULO DA RENDA MENSAL INICIAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 26, § 2º, III, DA EC N.º 103/2019. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ISONOMIA, DA RAZOABILIDADE E DA IRREDUTIBILIDADE DO VALOR DOS BENEFÍCIOS E DA PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO DEFICIENTE. 1. A EC 103/2019 alterou a forma de cálculo dos benefícios previdenciários. Em relação a aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária, estabeleceu, até o advento de lei posterior, que o seu cálculo, corresponda a 60% (sessenta por cento) da média aritmética simples dos salários de contribuição contidos no período de apuração, com acréscimo de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 anos de contribuição para os homens ou 15 anos de contribuição para as mulheres. 2. O art. 194, parágrafo único, IV, da CF/88, garante a irredutibilidade do valor dos benefícios. Como a EC 103/19 não tratou do auxílio-doença (agora auxílio por incapacidade temporária) criou uma situação paradoxal. De fato, continua sendo aplicável o art. 61 da LBPS, cuja renda mensal inicial corresponde a 91% do salário de benefício. Desta forma, se um segurado estiver recebendo auxílio doença que for convertido em aposentadoria por incapacidade permanente, terá uma redução substancial, não fazendo sentido, do ponto de vista da proteção social, que um benefício por incapacidade temporária tenha um valor superior a um benefício por incapacidade permanente. 3. Ademais, não há motivo objetivo plausível para haver discriminação entre os coeficientes aplicáveis à aposentadoria por incapacidade permanente acidentária e não acidentária. 4. Em razão da inconstitucionalidade do inciso III do §2º do art. 26 da EC 103/2019, esta turma delibera por fixar a seguinte tese: "O valor da renda mensal inicial (RMI) da aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária continua sendo de 100% (cem por cento) da média aritmética simples dos salários de contribuição contidos no período básico de cálculo (PBC). Tratando-se de benefício com DIB posterior a EC 103/19, o período de apuração será de 100% do período contributivo desde a competência julho de 1994, ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência. (5003241-81.2021.4.04.7122, TURMA REGIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO DA 4ª REGIÃO, Relator DANIEL MACHADO DA ROCHA, juntado aos autos em 12/03/2022).



Sobre o assunto, colaciona-se trecho da fundamentação dada pelo magistrado Mauro Spalding, no julgamento do processo nº 0001877-32.2019.4.03.6323, cujos fundamentos foram mantidos em sede recursal, pela 3ª Turma Recursal dos Juizados Federais de São Paulo:

A situação gerada pela EC 103/2019 no ordenamento previdenciário nacional pode ser diagnosticada, segundo a doutrina de Norberto Bobbio (Teoria do Ordenamento Jurídico. 2 ed. São Paulo: EDIPRO, 2014, pp. 92 - 93), como uma antinomia imprópria, especificamente a chamada “antinomia de valoração”, caracterizada, não pela incompatibilidade normativa, mas sim pela injustiça e, conseqüentemente, pela violação à isonomia. Não se verifica um tratamento isonômico o tratamento díspar dado pelo Estado através da Previdência Social, favorecendo financeiramente um segurado acometido de uma incapacidade parcial ou temporária em detrimento daquele acometido de uma limitação funcional total e definitiva. A injustiça da norma do art. 26, §§ 2º e 5º, da EC 103/2019 consubstancia-se na contrariedade ao princípio da razoabilidade, o qual limita a atuação do Estado na produção de normas jurídicas e encontra fundamento na garantia do “substantive due process of law” (art. 5º, LIV, da CF). [...] Com o advento do art. 26, §§ 2º e 5º, da EC 103/2019, a proteção à contingência da incapacidade laborativa ficou flagrantemente insuficiente, especialmente no que concerne à incapacidade permanente, dada a Nota-se também uma patente incompatibilidade entre a regra do art. 26, §§ 2º e 5º, da EC 103/2019 e o fim previsto no art. 194, inciso IV, da CF, já que ela implica uma evidente redução do salário-de benefício nos casos em que ocorre a conversão do benefício previdenciário de auxílio-doença em aposentadoria por incapacidade permanente. A par disso, o Ministro Barroso (op. cit, p. 234) salienta uma íntima relação do princípio da razoabilidade com o princípio da isonomia, servindo o primeiro como parâmetro para aferir se o fundamento da diferenciação é aceitável e se o fim visado pela desigualdade é legítimo. Sob essa perspectiva, não há racionalidade na desequiparação estabelecida pelo art. 26, §§ 2º e 5º, da EC 103/2019, pois confere ao segurado acometido por uma incapacidade mais severa um benefício flagrantemente inferior àquele concedido ao acometido por uma incapacidade mais branda, ou seja, ao invés de tratar desigualmente os desiguais a fim de gerar uma isonomia material, a norma em questão desarrazoadamente agrava ainda mais a desigualdade. Trata-se, assim, de desequiparação arbitrária, caprichosa, aleatória, sem qualquer adequação entre meio e fim, razão pela qual se mostra juridicamente intolerável.

É de prestígio trazer também os fundamentos da r. sentença proferida pelo juízo de 1º grau desta comarca de Presidente Prudente, o qual também reconheceu a inconstitucionalidade da norma ao julgar o Mandado de Segurança nº 5000913-97.2022.4.03.6112, afirmando que a norma em si não é inconstitucional, mas resulta em efeitos inconstitucionais:

Embora também compartilhe do entendimento de que não há inconstitucionalidade *prima facie* de todo o texto, na redação do Art. 26 da EC 103/2019, entendo que, entretanto, de sua aplicação prática resultam efeitos inconstitucionais. Notadamente quando o Benefício por Incapacidade Permanente vem precedido de Auxílio-Doença/Benefício por Incapacidade

Temporária. Nesta hipótese, há evidente ofensa à proporcionalidade, à razoabilidade e à irredutibilidade dos benefícios.

Por fim, oportuno mencionar que referida norma ainda não foi submetida a apreciação do Superior Tribunal Federal por controle de constitucionalidade concentrado que, ao contrário do controle difuso, tem efeito erga omnes e ex tunc, o qual tornaria a norma definitivamente inválida.

## 5 CONCLUSÃO

A previdência social visa conferir proteção social ao segurado ou dependente que, por ocasião de uma contingência, tenha sofrido perda ou decréscimo nos seus rendimentos e, por consequência, tenha tido sua subsistência e de sua família afetada.

O direito previdenciário é formado por um conjunto de normas que constantemente são objeto de mudanças, através de aprovações de leis e emendas constitucionais.

Essas alterações, em suma, se explicam por fatores relacionados à população demográfica, taxa de fecundidade, taxa de mortalidade, longevidade de vida, que vão se modificando na sociedade brasileira e influenciam diretamente os cofres públicos.

Como visto, o legislador, especialmente o constituinte derivado, possui seu limite de atuação adstrito aos preceitos insculpidos na Constituição Federal, que compõem o núcleo essencial, onde se encontram as cláusulas pétreas, que não podem ser reduzidas.

Portanto, ao alterar o Texto Constitucional, via Emenda Constitucional, o legislador deve estar em convergência com os direitos e garantias constitucionais, sob pena de seu ato ser declarado arbitrário e inconstitucional.

Nesse sentido, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019, que alterou regras constitucionais de direito previdenciário, se observou violação expressa a preceitos inalteráveis da Constituição Federal, no que tange ao dispositivo do art. 26, §2º, inciso III, responsável por alterar o coeficiente de cálculo do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária do RGPS.

A aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária é um dos benefícios concedidos pelo INSS, cuja contingência coberta é a incapacidade total e permanente para o exercício de atividades laborativas.

Assim, ao sofrer esse risco social, o segurado – preenchidos os demais requisitos necessários à prestação previdenciária, como a qualidade de beneficiário e a carência, ressalvada as hipóteses de isenção –, poderá fazer jus ao referido benefício.

Ocorre que a legislação previdenciária ainda diferencia essa espécie de aposentadoria quanto a causa da contingência que levou o segurado a essa limitação, distinguindo o benefício entre o de natureza acidentária ou não acidentária.

A aposentadoria de natureza acidentária diz respeito a incapacidade provocada por acidentes ou doenças relacionadas ao trabalho do segurado, ou seja, se a incapacidade decorreu de acidente no ambiente de trabalho, seja esse acidente relacionado a função do segurado ou não, será a aposentadoria de natureza acidentária, assim como se a doença foi provocada por fator ligado ao exercício daquela função.

Do contrário, se o acidente foi causado por fator outro que não relacionado ao ambiente de trabalho, bem como a doença, então a aposentadoria será de natureza previdenciária ou não acidentária.

Nesse sentido, a referida Emenda alterou apenas o coeficiente de cálculo da aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária, a qual terá como renda mensal inicial 60% (sessenta por cento) do salário benefício do segurado, acrescidos de dois pontos percentuais para cada ano que exceder 20 (vinte) anos, se homem, e 15 (quinze) anos, se mulher.

Essa regra, apenas pelo critério da redução, não é inconstitucional, mesmo porque esse foi o maior objetivo da Reforma da Previdência, que, reitera-se, modificou substancialmente as regras do RGPS, propiciando um rigorismo na concessão dos benefícios e uma diminuição no valor das prestações previdenciárias.

O que se verifica, no entanto, é que o dispositivo gerou determinados efeitos inconstitucionais quando analisado em relação a todo o ordenamento jurídico, especificamente em relação aos coeficientes de cálculo de outras espécies de benefícios sociais.

Primeiramente, em uma comparação entre a regra do citado dispositivo e a do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente acidentária, restou evidente o tratamento discriminatório ilegal criado pelo legislador no que diz respeito aos segurados que fizeram jus a aposentadoria por invalidez de naturezas diferentes.

Enquanto a renda mensal inicial da aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária é calculada com base no coeficiente de 60% (sessenta por cento) do salário benefício, a renda mensal inicial da aposentadoria de natureza

acidentária, que não foi objeto de alteração pela EC nº 103/2019, continua a ser calculada com base no coeficiente de 100% (cem por cento) do salário benefício.

Desse modo, o segurado incapacitado de forma total e permanente por doença não ocupacional ou acidente de qualquer natureza é colocado, pela lei, em situação completamente desfavorável em relação ao segurado incapacitado de forma total e permanente por acidente ou doença do trabalho.

Essa discriminação é inconstitucional, uma vez que não busca efetivar a igualdade material do princípio da isonomia.

Nesse ponto, é importante ressaltar que a igualdade material possibilita a criação de normas que, para promover a verdadeira igualdade, sejam discriminatórias no sentido de dar tratamentos diferenciados a determinadas classes de pessoas.

A razão disso é que nem todos se encontram no mesmo patamar de igualdade perante a lei, uma vez que certas situações deixam uns em posição mais desfavorecida. Assim, o tratamento igual a esse grupo de pessoas daria ensejo a desigualdade.

Com isso, algumas situações demandarão um tratamento desigual pelo ordenamento jurídico, a fim de que o princípio da igualdade seja realmente efetivado. Sobre o assunto, foi especificado os critérios definidos por Mello que tornem legítima e legal uma norma discriminatória.

De acordo com o autor, é necessário que o *discrímen* seja sustentado por uma justificativa plausível para a distinção, que não somente a realidade fática, bem como que haja uma correlação lógica entre os regimes jurídicos diversos e que tenha correspondência com os preceitos constitucionais.

Pois bem, sobre tais critérios, sequer se visualizou uma justificativa plausível baseada na realidade fática para distinguir esses segurados. Nesse contexto, a causa que provocou a incapacidade, seja de natureza acidentária ou não, não se mostra suficiente a fundamentar as diferenças existentes entre ambos que, por ventura, torne um menos favorecido que outro.

Tanto é verdade que nem mesmo o legislador foi capaz de trazer uma explicação razoável na exposição dos motivos do PEC nº 6/2019, intitulada Reforma da Previdência.

Como dito, a causa da incapacidade total e permanente não justifica tamanha discriminação, a ponto de prejudicar sobremaneira o segurado aposentado

por incapacidade decorrente de acidente de qualquer natureza ou causa ou doença não relacionada ao trabalho, por ter reduzido drasticamente o valor da prestação previdenciária.

Portanto, inexistindo fundadas razões para diferenciar um grupo de segurados do outro, o dispositivo criou um tratamento desigual que fere expressamente o princípio da isonomia garantido no art. 5º, caput, da Constituição Federal.

Para além, no que concerne aos efeitos inconstitucionais do dispositivo em comento, foi possível verificar que o mesmo também violou o princípio constitucional da proporcionalidade e razoabilidade.

Nessa direção, cabe ao legislador pautar sua atividade legislativa, levando em conta a ponderação entre a medida que deve ser aplicada e os meios para se aplicar tal medida, optando por aqueles que sejam menos danosos.

Em relação ao dispositivo que alterou o coeficiente de cálculo do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária, verifica-se que este não guarda proporção lógica em relação ao benefício de auxílio por incapacidade temporária.

Desta feita, entende-se que a medida que o constituinte derivado buscava alcançar era justamente a diminuição nos gastos públicos derivados da previdência, o fazendo através da redução do valor dos benefícios pela alteração em suas bases de cálculo.

Todavia, ao alcançar tal medida, o legislador se valeu de meios desproporcionais que, novamente, pela análise do conjunto de regras da previdência social se mostram sem a menor razoabilidade.

Isso fica evidente quando se faz o cotejo entre o benefício de auxílio por incapacidade temporária e o benefício de aposentadoria por incapacidade permanente, especialmente pensando na hipótese em que o segurado recebia o primeiro benefício e posteriormente passou a fazer jus ao segundo.

Nessa situação recorrente, o segurado sofrerá uma significativa redução no valor da sua prestação previdenciária, a qual passará de 91% (noventa e um por cento) para 60% (sessenta por cento), supondo que seu tempo de contribuição era inferior ao limite mínimo de 20 (vinte) e 15 (quinze) anos, se homem e mulher, respectivamente.

Essa redução é notadamente inconstitucional, por fugir ao padrão da proporcionalidade e razoabilidade, vez que ao ter seu estado de saúde agravado, tornando-se incapacitado total e permanentemente, o segurado fará jus a um benefício de valor inferior ao que recebia quando estava incapacitado temporariamente.

Deveras, o segurado que tem sua situação agravada deveria receber maior proteção social a título de prestação previdenciária. Seria razoável e proporcional se recebesse, no mínimo, o mesmo valor do benefício de auxílio por incapacidade temporária, a fim de não configurar uma proteção deficitária.

A ausência de razoabilidade igualmente foi constatada em relação ao próprio benefício de aposentadoria por incapacidade permanente acidentária, uma vez que a regra discriminatória criada pelo legislador, por não se fundar nos critérios legais que buscam efetivar a igualdade material, conseqüentemente não se mostrou razoável.

Por derradeiro, também não atendeu ao conceito de proporcionalidade e razoabilidade ao equiparar o cálculo dos benefícios de aposentadorias programáveis com benefício de aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária, que é de espécie não programável. Isto é, aplicar idêntica base de cálculo para ambos os benefícios que são comprovadamente distintos não apresentou lógica alguma.

Diante disso, o dispositivo que alterou o coeficiente de cálculo da aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária também viola o preceito constitucional da proporcionalidade e razoabilidade.

Por fim, a inconstitucionalidade também se configurou em vista da ofensa ao princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios, previsto no art. 194, inciso IV, da Constituição Federal.

Referido princípio dispõe que um mesmo benefício não pode sofrer redução no seu valor.

Aqui, realiza-se também uma análise comparativa entre o benefício de auxílio por incapacidade temporária e o de aposentadoria por incapacidade permanente, tomando por base o mesmo caso hipotético citado nas linhas acima, em que se verifica a conversão do primeiro benefício para o segundo, dado o agravamento da incapacidade do segurado.

Embora não sejam o mesmo benefício, são similares e tem em comum o mesmo evento gerador e a contingência em graus distintos, de modo que é perfeitamente possível a aplicação do citado princípio nessa hipótese.

Assim, revelando-se possível a aplicação desse princípio em uma situação em que o benefício de auxílio por incapacidade temporária é convertido em aposentadoria por incapacidade permanente, haverá uma redução inconstitucional do valor do benefício, que passará de 91% (noventa e um por cento) para 60% (sessenta por cento), considerando o limite mínimo de tempo de contribuição.

Ante todo o exposto, conclui-se que o art. 26, §2º, inciso III, da Emenda Constitucional nº 103/2019, que alterou o coeficiente de cálculo do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente não acidentária é inconstitucional, pois viola frontalmente os princípios constitucionais da isonomia, da proporcionalidade e razoabilidade, e da irredutibilidade do valor dos benefícios.



## REFERÊNCIAS

ANDERLE, Vitor Hugo; ROS Patrick Luca da. **A alteração do critério de cálculo da aposentadoria por incapacidade permanente pela Emenda Constitucional nº 103/2019: primeiras reflexões e alguns testes de constitucionalidade.** Disponível em:

[https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&acao\\_origem=pagina\\_alterar&id\\_pagina=2431](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&acao_origem=pagina_alterar&id_pagina=2431). Acesso em 20 out. 2022.

BARROSO, Luís R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo - Os conceitos Fundamentais.** Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786555596700. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596700/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

BARROSO, Luís R. **Interpretação e Aplicação da Constituição.** 7ª edição. Editora Saraiva, 2012. E-book. ISBN 9788502075313. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502075313/>. Acesso em: 07 nov. 2022.

BARROSO, Luís R. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro.** Editora Saraiva, 2019. E-book. ISBN 9788553611959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

BOCAYUVA, Marcela C. **Direito Previdenciário.** (Coleção Método Essencial). Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644681. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644681/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim G.; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; et al. Série IDP - **Comentários à Constituição do Brasil.** Editora Saraiva, 2018. E-book. ISBN 9788553602377. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553602377/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. **O princípio da irredutibilidade e o novo critério da aposentadoria por incapacidade permanente (invalidez).** Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2021/03/10/aposentadoria-incapacidade-permanente/>. Acesso em: 25 out. 2022.

COSTA, José Ricardo Caetano. **Previdência e neoliberalismo.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

DIAS, Eduardo R.; MACÊDO, José Leandro Monteiro D. **Curso de Direito Previdenciário,** 3ª edição. Grupo GEN, 2012. E-book. ISBN 978-85-309-5589-2. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5589-2/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

FILHO, Manoel Gonçalves F. **Princípios fundamentais do direito constitucional.** Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502220775. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502220775/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

HUBACK, Kerlly. **Manual de Direito Previdenciário**, 8ª edição. Grupo GEN, 2012. E-book. ISBN 978-85-309-4405-6. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4405-6/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 19. ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2014.

JÚNIOR, Luiz Alberto David Araujo, Vidal Serrano N. **Curso de direito constitucional**. 23 ed. Editora Manole, 2021. E-book. ISBN 9786555769838. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555769838/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

JÚNIOR, Miguel H. **Direito Previdenciário**. Editora Manole, 2011. E-book. ISBN 9788520444375. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520444375/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

LAZZARI, João B.; CASTRO, Carlos Alberto Pereira D. **Direito Previdenciário**. Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9788530990756. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530990756/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

LEIRIA, Maria Lúcia Luz. **Direito previdenciário e estado democrático de direito: um (re)discussão à luz da hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

LEITE, Anna L. B. A.; DORETO, Daniella T.; NAKAMURA, Fernanda de C.; et ai. **Direito previdenciário**. Grupo A, 2022. E-book. ISBN 9786556903255. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556903255/>. Acesso em: 25 out. 2022.

MARTINEZ, Vladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário**. 5. ed. São Paulo: Ltr, 2013.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 19. ed. – São Paulo: Atlas, 2010.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo G. **Curso de direito constitucional** (Série IDP. Linha doutrina). Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620506. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620506/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. – São Paulo: Saraiva, 2002.

ROCHA, Daniel Machado da. **Comentários à lei de benefícios da previdência social: Lei 8.213, de 24 de julho de 1991**. 19. ed. – São Paulo: Atlas, 2021.

RODRIGUES, José Renato. **Elementos de Direito Previdenciário**. São Paulo : LTr, 2012.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Esquematizado - Direito Previdenciário**. Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553623095. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553623095/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

SENA, Priscilla Cristhine de Souza. **A importância da seguridade social para a sociedade**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-previdenciario/a-importancia-da-seguridade-social-para-a-sociedade/>. Acesso em: 13/06/2022.

SOUZA, Marcelo Agamento Goes de. **Direito constitucional. Teoria e jurisprudência**. 1. ed. – Brasília: Praeceptor, 2020.

STRECK, Lenio L. **Jurisdição Constitucional**. Grupo GEN, 2019. E-book. ISBN 9788530987497. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530987497/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social**. 14. ed. rev. e atual. – Niterói, RJ: Impetus, 2012.

VIANNA, João Ernesto A. **Direito Previdenciário**. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9788597024029. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024029/>. Acesso em: 05 nov. 2022.