

2023



PPGD

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO • UNIRIO

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Law and Public Policy Review

ISSN 2675-1143

Volume 5, n. 1
Janeiro - Junho

Qualis B2



Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
(UNIRIO)

 <http://seer.unirio.br/rdpp/index>

 rdpp@unirio.br

REVISTA DIREITO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS
LAW AND PUBLIC POLICY REVIEW

VOLUME N.º 5 – NÚMERO 1

ISSN 2675-1143

Editor-Chefe:

Profa. Dra. Edna Raquel Hogemann, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Vice Editor-Chefe:

Prof. Dr. Oswaldo Pereira de Lima Junior, Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Rio de Janeiro, 2023



Desconstitucionalização das normas previdenciárias e a Emenda Constitucional 103

Deconstitutionalization of social security rules and Constitutional Amendment 103

Carlos Francisco do Nascimento¹

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor. Caicó. (RN). Brasil

Roberto Carlos Dantas dos Santos²

Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Graduando em Direito. Caicó. (RN). Brasil

RESUMO

O presente trabalho apresenta uma análise sobre a desconstitucionalização das normas previdenciárias em razão do advento da Emenda Constitucional 103 de 2019. Nessa perspectiva, é abordada uma concepção de “desconstitucionalização” e quais as consequências desse fenômeno jurídico na sociedade. A problematização surge a partir do momento em que parte das normas previdenciárias têm seu status alterado de constitucionais para infraconstitucionais. O objetivo geral é compreender essa alteração e quais as consequências da mudança. A metodologia utilizada é a hipotético dedutiva, elaborada a partir de revisão bibliográfica acerca da matéria e análise da legislação pátria. Por fim, conclui-se que a desconstitucionalização se apresenta prejudicial para os segurados da previdência social em virtude da insegurança jurídica que representa esse contexto.

PALAVRAS-CHAVE:

Desconstitucionalização; normas previdenciárias; insegurança jurídica.

ABSTRACT

This article presents an analysis of the deconstitutionalization of social security standards due to the advent of Constitutional Amendment 103 of 2019. From this perspective, a concept of “deconstitutionalization” is addressed and the consequences of this legal phenomenon in society. The problematization arises from the moment that part of the social security rules has their status changed from constitutional to infraconstitutional. The general objective is to understand this change and the consequences of the change. The methodology used is hypothetical deductive, drawn up based on a bibliographical review on the subject and analysis of national legislation. Finally, it is concluded that deconstitutionalization is harmful to social security policyholders due to the legal uncertainty that this context represents.

KEYWORDS:

Deconstitutionalization; social security standards; juridical insecurity

¹ Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9206947061947088>

² Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1148537304283311>



1. INTRODUÇÃO

Com a Emenda Constitucional (EC) 103 de 2019, normas previdenciárias de plano constitucional passaram a ser disciplinadas por meio de leis infraconstitucionais. Esse fenômeno é denominado de desconstitucionalização, podendo no contexto previdenciário ser bastante prejudicial aos segurados da previdência social.

Com o objetivo entender e avaliar as consequências desse fenômeno, e feita uma revisão bibliográfica acerca do tema e uma análise comparativa entre a legislação anterior à EC 103/2019 e a atual. Desse modo, são abordadas as principais alterações ocorridas no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), assim como, no Regime Próprio de Previdência Social no tocante ao status constitucional das normas que regem esses institutos.

Para uma melhor compreensão do leitor, o artigo foi dividido em tópicos. O primeiro refere-se a um breve histórico sobre a previdência social no Brasil e as mudanças que ocorram ao longo dos anos. Depois, é abordada a estrutura atual da Previdência Social. Em seguida é discutida a mudança na CF ocasionada pela EC 103/2019, assim como o fenômeno da desconstitucionalização.

2. HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Para grande parte da doutrina previdenciária, o Decreto Legislativo n. 4.682, de 24.1.1923, conhecido também por “Lei Eloy Chaves”, é considerado o marco inicial da previdência social no Brasil. Antes dessa lei, já existiam algumas outras normas que tratavam de seguridade social, porém não a nível nacional. A Lei em questão instituiu Caixas de Aposentadoria e Pensões – CAPs para os trabalhadores das empresas de estrada de ferro e previa tríplice fonte de custeio: os próprios trabalhadores, as empresas e o Estado. A Lei Eloy Chaves abrangia aposentadoria e alguns outros benefícios para os trabalhadores e pensões para seus dependentes. (Castro e Lazzari, 2020, p. 99).

Fica evidenciado que a Lei Eloy Chaves não representou um sistema de seguridade para todos os trabalhadores, mas apenas para os que operavam em estradas de ferro.

Algumas leis posteriores foram alargando o rol de segurados, como no caso da Lei nº 5.109/1926 que estendeu as Caixas de Aposentadoria e Pensões aos trabalhadores marítimos e

portuários, e a Lei n. 5.485/1928 que acrescentou os trabalhadores telegráficos e rádio telegráficos. (Castro e Lazzari, 2020).

A partir da década de 1930, com o início da Era Vargas, as CAPs, exclusivas à certas empresas, foram dando lugar aos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs, passando a Previdência Social a ser organizada por categorias profissionais.

Para Hugo Gois (2018), “Os IAPs eram autarquias de nível nacional, centralizadas no governo federal, organizadas em torno de categorias profissionais.” Como se pode perceber, além da ampliação do rol de segurados, com a instituição dos IAPs, também se deu o início da estatização do sistema previdenciário brasileiro.

Outro marco da década de 1930 foi a previsão da tríplice fonte de custeio para o sistema previdenciário, verbalizada na Constituição Federal de 1934:

Art 121 – A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.

§ 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador:

[...]

assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a este descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, **mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado**, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte; (Brasil, 1934, art. 121, grifo nosso).

A partir desse dispositivo constitucional, é possível observar o interesse e a preocupação estatal com previdência social, evidenciando que já era um assunto extremamente importante para a sociedade.

Já em 1946, o novo texto constitucional trouxe pela primeira vez no país a expressão “Previdência Social”. Um avanço muito importante que, para Difini (2019, p. 257), causou a sistematização da matéria previdenciária e a “consagração do regime em favor da maternidade e proteção ‘contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte’ (art. 157, XVI 14)”.

Mais adiante, como cada IAP tinha suas regras próprias, a legislação previdenciária se tornou um grande emaranhado de leis. Isso era visto como um problema pois dificultava a análise das dos benefícios e dos requisitos que os trabalhadores tinham que cumprir. Em 1960, com a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, houve a unificação da legislação dos IAPs. Essa lei, de acordo com Castro e Lazzari (2020, p. 102), “criou normas uniformes para o amparo

a segurados e dependentes dos vários Institutos existentes”. Dessa forma o sistema previdenciário ficou mais organizado.

Em 1966, com o Decreto-Lei nº 72, os IAPs são unificados para a formação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, com tal acontecimento a previdência passa a ter uma organização centralizada.

Já em 1977, foi criado o SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social. O SINPAS tinha suas atribuições divididas em várias autarquias e um de seus principais objetivos era a estruturação e simplificação da previdência no Brasil. Castro e Lazzari (2020, p. 104) detalham os órgãos criados a partir do SINPAS:

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

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o retorno do regime democrático de direito, o texto constitucional apresentou direitos e garantias fundamentais que visam a efetivação da dignidade da pessoa humana, dentre esses direitos está a Seguridade Social.

De acordo com Agostinho (2020, p. 40):

Com o advento da referida Constituição, houve o nascimento de um Sistema Nacional de Seguridade Social, o qual possui a finalidade precípua de assegurar o bem-estar e a justiça social, para que, dessa forma, ninguém seja privado do mínimo existencial, ou seja, para que a todos os cidadãos seja assegurado o princípio da dignidade humana.

Diante disso, mais do que nunca a legislação nacional passou a implementar medidas que visam a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos. Para Amado (2020, p. 137), as principais conquistas sociais com o advento do atual ordenamento constitucional foram:

- A saúde pública passou a ser gratuita a todos os brasileiros, pois não mais depende do pagamento de contribuições específicas;
- Garantia de um salário mínimo ao idoso ou deficiente carente no campo da assistência social;
- Os benefícios previdenciários que substituem a remuneração dos trabalhadores passaram a ser de, pelo menos, um salário mínimo, o que beneficiou os povos rurais;
- Os trabalhadores rurais, os garimpeiros e o pescador artesanal passaram a ter direito a uma redução de 05 anos na idade para gozar do benefício da aposentadoria por idade;

No ano de 1990, se deu a criação do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, uma das principais autarquias nacionais. O INSS substituiu o INPS e o IAPAS e passou a controlar a arrecadação e a análise dos benefícios dos segurados do RGPS.

Já no ano de 1991, foram publicadas duas importantes leis referentes à previdência social: a Lei nº 8.212/91, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social, e a Lei nº 8.213/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social (Castro e Lazzari, 2020).

É importante salientar que estas leis foram criadas para complementar a legislação sobre a seguridade, mas os parâmetros gerais norteadores e limitadores, que garantem ao cidadão os seus benefícios, continuaram assegurados na Constituição Federal de 1988.

Em 1998, dez anos após a promulgação da referida carta constitucional, foi elaborada a Emenda Constitucional nº 20, que modificou um pouco o sistema de previdência social.

Para Amado (2020, p. 146), as principais mudanças ocorridas foram:

- Exigência de idade mínima para a aposentadoria voluntária integral no serviço público (60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres);
- Concessão do salário-família e do auxílio-reclusão apenas aos beneficiários de baixa renda;
- Vedação de percepção de duas aposentadorias pelo regime previdenciário dos servidores públicos, salvo na hipótese de acumulação de cargos autorizada constitucionalmente;
- Extinção do tempo de serviço e criação do tempo de contribuição;
- Proibição de contagem de tempo de contribuição fictício;
- Extinção da aposentadoria por tempo de contribuição proporcional no RGPS para os novos segurados;
- Instituição de novas fontes de custeio para a seguridade social;
- Proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;
- Vedação de filiação ao Regime Geral de Previdência Social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.

Essas mudanças tinham como objetivo principal a redução de custos com a previdência e a formação de um sistema protetivo mais justo e equivalente entre os contribuintes. Dessa forma, houve uma maior aproximação dos princípios constitucionais referentes à equidade na forma de participação no custeio, bem como da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, ambos presentes nos incisos V e III, respectivamente, do art. 194 da Constituição Federal de 1988.

Alguns anos depois, as Emendas Constitucionais nº 41 de 2003 e a nº 47 de 2005, também alteraram as regras da previdência. Para Castro e Lazzari (2020, p. 115), “as Emendas afetaram fundamentalmente os regimes próprios de agentes públicos da União, Estados, Distrito

Federal e Municípios, e apenas em aspectos pontuais, o regime que é administrado pelo INSS”. De acordo com Amado (2020, p. 138), os principais pontos de mudança com essas reformas foram as seguintes:

- Fim da paridade remuneratória entre ativos e inativos, prevendo regra de transição para os antigos servidores;
- Autorizou a cobrança de contribuições previdenciárias sobre aposentadorias e pensões pagas no serviço público, desde que em valor acima do teto dos benefícios pagos pelo INSS;
- Criação do abono de permanência no serviço público para os servidores que preencheram os requisitos para a aposentadoria voluntária com proventos integrais, mas optaram em permanecer na ativa, equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária;

Já recentemente, a reforma da previdência ocasionada pela Emenda Constitucional (EC) nº 103 de 2019, trouxe muitas alterações ao RGPS e ao RPPS. Dentre as principais alterações, podemos citar: I – Idade mínima para aposentadoria: a emenda estabeleceu uma idade mínima para aposentadoria de 62 anos para mulheres e 65 anos para homens, com tempo mínimo de contribuição de 15 anos para mulheres e 20 anos para homens. Antes da emenda, não havia uma idade mínima para aposentadoria no Brasil; II – Cálculo do benefício previdenciário: a emenda alterou a forma de cálculo do benefício previdenciário, que passou a ser calculado com base na média de todas as contribuições do trabalhador desde julho de 1994, e não mais nos 80% maiores salários de contribuição; III – Desconstitucionalização de regras previdenciárias: a emenda promoveu a “desconstitucionalização” de algumas regras previdenciárias, transferindo sua regulamentação para leis complementares e ordinárias.

Essa última alteração citada vem suscitando debate, no sentido da possibilidade de gerar insegurança jurídica nos próximos anos, em razão da maior facilidade de mais alterações por meio de processo legislativo, que não o de Emenda Constitucional. Desse modo, tendo em vista a sua relevância, a desconstitucionalização das normas previdenciárias merece uma análise mais detalhada.

3. SISTEMA PREVIDENCIÁRIO PÁTRIO

Inicialmente, é interessante entender um pouco sobre a previdência social no Brasil. Nessa perspectiva, o art. 194 abre o capítulo referente à Seguridade Social na Constituição Federal de 1988:

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

A partir do referido dispositivo, fica evidente que a Previdência Social faz parte da Seguridade Social, um sistema que também engloba a Assistência Social e a Saúde pública.

Diferente dos demais, a Previdência Social é um sistema de contribuição compulsória, ou seja, exige como requisito de filiação a contribuição do segurado para obtenção dos benefícios oferecidos por esta.

Infraconstitucionalmente, a Previdência Social é regulada pela Lei nº 8.213/91, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e pelo Decreto nº 3.048/99, que aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. De acordo com a lei nº 8.213:

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. (Brasil, 1991, art. 1º).

Nesse sentido, a previdência social é um sistema contributivo de proteção social que tem como objetivo a cobertura dos riscos sociais, que são os infortúnios que causam perda da capacidade para o trabalho e, conseqüentemente, a manutenção do sustento do trabalhador. São situações representadas por contingências como idade avançada, doença permanente ou temporárias, invalidez, parto, etc.

Para ter direito aos benefícios previdenciários, o trabalhador tem que contribuir para a previdência. Todo trabalhador que exercer atividade remunerada será enquadrado como contribuinte social, assim trata-se de sistema de filiação compulsória e contribuição obrigatória.

No Brasil, é adotado o “Regime de Repartição Simples”, uma espécie de “pacto” entre as gerações no qual o montante arrecadado dos contribuintes atuais é utilizado para pagar os benefícios daqueles que já estão aposentados e dos demais beneficiários (Câmara dos Deputados, 2019).

Dessa forma, um trabalhador terá direito não apenas àquele montante arrecadado por ele ao longo de sua vida, podendo receber mais do que arrecadou ou menos, ou nem chegar a usufruir de um benefício. Dependerá das contingências de sua vida.

Desse modo, é como se a sociedade fosse formada por uma grande rede de trabalhadores na qual quando um deles, jovem ou idoso, enquadrarem-se em uma das contingências amparada por benefício da previdência, e fosse amparado pelos demais.

A Previdência Social brasileira estrutura-se em Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que é um sistema de contribuição obrigatório para todos os trabalhadores que não estejam vinculados a um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que também é obrigatório, porém apenas para quem exerce atividade remunerada por ele abrangida.

De acordo com Castro e Lazzari, 2020, p. 106:

Ficaram excluídos do chamado Regime Geral de Previdência: **os servidores públicos civis, regidos por sistema próprio de previdência; os militares; os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público; e os membros do Tribunal de Contas da União**, todos por possuírem regime previdenciário próprio; e os que não contribuem para nenhum regime, por não estarem exercendo qualquer atividade. (grifo nosso).

De acordo com o art. 40 da Constituição Federal de 1988, os servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios possuem direito a Regime Próprio de Previdência Social.

A Emenda Constitucional nº 103 de 2019, que entrou em vigor em 13 de novembro de 2019, alterou o sistema de previdência, impossibilitou a criação de novos regimes próprios seja pela União, Estados ou Municípios, porém os que já existiam antes da reforma permaneceram. Essa reforma também foi responsável pela desconstitucionalização de importantes normas previdenciárias, possibilitando alterações mais repentinas e ocasionando preocupação aos contribuintes e beneficiários.

4. DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS NORMAS PREVIDENCIÁRIAS

Antes de adentrar na temática, é imprescindível entendermos um pouco sobre a hierarquia das normas no Brasil. Nessa perspectiva, no topo das normas do ordenamento jurídico brasileiro está a Constituição Federal de 1988, que assegura aos cidadãos brasileiros as garantias fundamentais e estabelece algumas normas de caráter geral a fim de estabelecer a harmonia e segurança jurídica na sociedade.

De acordo com Moraes (2020, p. 65), a Constituição brasileira é considerada rígida, ou seja, é um texto que para ser modificado precisa passar por um processo de aprovação bem rigoroso.

Para Felipe Balera (2020, p. 8):

A rigidez constitucional é fundamental para a garantia da segurança jurídica e da estabilidade do Estado, permitindo que o texto seja conhecido pela maioria da população e **impossibilitando mudanças repentinas na Carta Magna por maiorias ocasionais**. (grifo nosso).

Desse modo, a Constituição Federal garante a estabilidade de suas normas, proporcionando uma maior segurança jurídica para a população.

Com relação ao processo de modificação do texto constitucional, este se dá por meio das Emendas Constitucionais (EC). Cada alteração é originada a partir de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), que precisa ser “discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso, e será aprovada se obtiver, na Câmara e no Senado, três quintos dos votos dos deputados (308) e dos senadores (49)” (Senado Federal, 2023^a). Assim, para alterar as normas presentes no texto constitucional é necessário um processo bem rigoroso e burocrático.

Abaixo da Constituição, estão as Leis Complementares, que regulam assuntos diversos que não foram detalhadas na Constituição. O rito de aprovação de uma Lei Complementar é bem mais simples que o de uma Emenda Constitucional. De acordo com o sítio eletrônico do Senado Federal, é possível entender o processo para a aprovação de uma LC: “o quórum para aprovação de projeto de lei complementar é maioria absoluta das duas Casas do Congresso (41 senadores e 257 deputados). A votação no Senado é feita em turno único, mas na Câmara realiza-se em dois turnos.” (Senado Federal, 2023b).

Infraconstitucionalmente, ainda estão as Leis Ordinárias, que são as normas comuns. Essas, tratam de qualquer matéria que não seja reservada especificamente para ser regulada por uma Lei Complementar. São normas aprovadas pelo Congresso Nacional por maioria simples dos votos dos parlamentares presentes na sessão, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. É interessante destacar que não se tem hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, elas estão em mesmo nível abaixo da Constituição, a diferença entre elas está no rito de aprovação. (Senado Federal, 2023c).

Em resumo, o procedimento para aprovação de uma Emenda Constitucional é bem mais rigoroso e exigente do que o de uma Lei Complementar ou Lei Ordinária, justamente por se

tratar de alterações na Constituição Federal, que é a norma máxima do ordenamento jurídico brasileiro.

Já com relação ao instituto da desconstitucionalização, em seu sentido original, refere-se ao fato ocorrido com o advento de uma nova constituição, no qual a antiga constituição não é totalmente revogada e assim parte do antigo texto constitucional assume natureza de lei infraconstitucional. Ou seja, há uma espécie de desqualificação da constituição anterior em face da vigente.

Para melhor entendimento, Moraes (2020, p. 1247) afirma que: “Desconstitucionalização é nome técnico que se dá à manutenção em vigor, perante uma nova ordem jurídica, da Constituição anterior, que porém perde sua hierarquia constitucional para operar como legislação comum”. Desse modo, a Constituição anterior não seria totalmente revogada, pois parte dela passaria a ter caráter infraconstitucional.

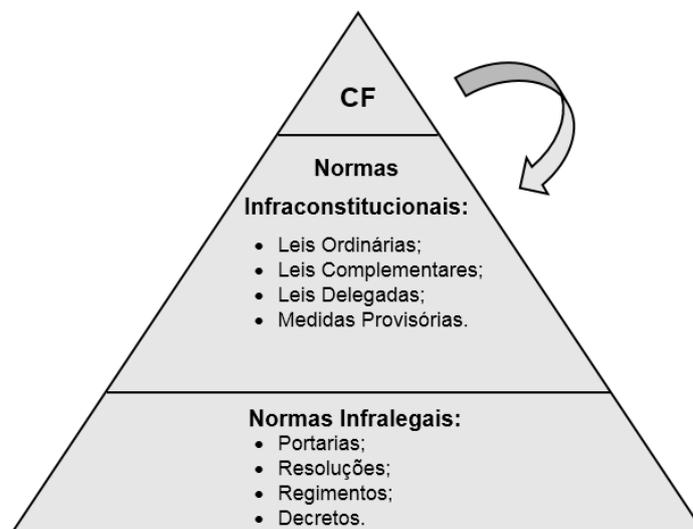
No entanto, atualmente o conceito de desconstitucionalização também é utilizado para descrever o processo em que normas constitucionais são “rebaixadas” para leis infraconstitucionais. Ou seja, o que era regulamentado pela Constituição Federal passa a ser regulamentado por leis inferiores a ela. É o que explica Oliveira (2020, p.5):

Tem-se utilizado o vocábulo desconstitucionalização também para se referir ao fenômeno jurídico-político de degradação (ou descongelamento) de uma classe normativa, originalmente disposta na Constituição, mas cujo regramento é transferido ao domínio infraconstitucional. Por essa perspectiva, há desconstitucionalização quando um tema constitucional, por meio de emenda à Constituição, passa a ser normatizado por lei.

É o caso ocorrido com o advento da Emenda Constitucional nº 103 de 2019, que rebaixou normas previdenciárias da Constituição para Leis Complementares e Leis Ordinárias.

Ao observar a hierarquia das normas brasileiras, representada abaixo em forma de pirâmide, fica mais fácil entender o que aconteceu. Na pirâmide, quanto mais no topo, mais difícil se torna o processo de alteração da norma. Nessa linha, as normas previdenciárias que anteriormente estavam inseridas na Constituição Federal (CF) e eram mais difíceis de serem alteradas, agora são disciplinadas por Normas Infraconstitucionais que têm um rito de alteração bem mais simples.

Pirâmide da hierarquia das normas brasileiras



Fonte: Moreno, 2021.

Felipe Balera (2020, p. 9), ao analisar as mudanças ocorridas no texto constitucional com o advento da EC 103/2019, explica que:

Com a intenção de flexibilizar as regras previdenciárias, facilitando futuras mudanças, a Emenda Constitucional nº. 103, de 2019, retirou da Constituição diversas normas previdenciárias, convocando lei complementar ou ordinária para tratar do assunto e, apenas transitoriamente, definindo requisitos.

Alterações como as implementadas nas normas da Previdência Social podem gerar bastante insegurança jurídica na sociedade, pois a legislação fica sujeita a constantes mudanças. Assim, naturais mudanças de governo e de entendimentos ideológicos e políticos poderão ocasionar constantes alterações nas normas previdenciárias, tendo em vista uma maior facilidade de alteração. De acordo com Silva (2022, p. 46):

Uma das maiores problemáticas, e um marco em insegurança jurídica, trazidas com a EC nº 103/2019 foi a desconstitucionalização de algumas regras de previdência. Tornar instáveis requisitos para aposentadoria, acumulação de benefícios, entre outros pontos, que agora podem ser alterados por lei ordinária e complementar, foi um ataque direto à segurança jurídica, mas também ao planejamento de vida de milhões de pessoas que viverão à mercê e medo dos desmandos do Governo, o qual poderá mudar critérios, como tempo de contribuição, alíquota e cálculos de pensão por morte, no decorrer da vida laboral do cidadão.

Foram muitas alterações advindas com a EC nº 103/2019, tanto ao RPPS como ao RGPS. Com o objetivo de facilitar a análise das normas desconstitucionalizadas é apresentado a seguir uma tabela comparativa das mudanças ocasionadas às normas previdenciárias do RPPS

e do RGPS. A tabela abaixo traz uma comparação de como era o texto constitucional e como ficou depois da EC nº 103/2019.

Tabela 1 – Análise comparativa

| Análise comparativa – Regras desconstitucionalizadas | |
|--|--|
| Antes da EC 103/2019 | Depois da EC 103/2019 |
| <p>Art. 40. [...]</p> <p>§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: [...]</p> <p>III – voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.</p> | <p>Art. 40. [...]</p> <p>§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado: [...]</p> <p>III – no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.</p> |
| <p>Art. 40. [...]</p> <p>§ 3.º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.</p> | <p>Art. 40. [...]</p> <p>§ 3.º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>Art. 40. [...]</p> <p>§ 4.º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: I – portadores de deficiência; [...]</p> | <p>Art. 40. [...]</p> <p>§ 4.º-A Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores com deficiência, previamente submetidos à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.</p> |
| <p>Art. 40. [...]</p> <p>§ 5.º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1.º, III, a, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.</p> | <p>Art. 40. [...]</p> <p>§ 5.º Os ocupantes do cargo de professor terão idade mínima reduzida em 5 (cinco) anos em relação às idades decorrentes da aplicação do disposto no inciso III do § 1.º, desde que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio fixado em lei complementar do respectivo ente federativo.</p> |
| <p>Art. 40. [...]</p> <p>§ 7º: Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual: I – ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou II – ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.</p> | <p>Art. 40. [...]</p> <p>§ 7º Observado o disposto no § 2º do art. 201, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte dos servidores de que trata o § 4º-B decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>Art. 40. [...]</p> <p>§ 19 O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.</p> | <p>Art. 40. [...]</p> <p>§ 19 Observados critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória.</p> |
| <p>Art. 201. [...]</p> <p>§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:</p> <p>I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;</p> | <p>Art. 201. [...]</p> <p>§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:</p> <p>I – 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, observado tempo mínimo de contribuição;</p> |

Fonte: Santos, 2023

Com a análise da tabela, fica evidente que além das inovações trazidas ao texto constitucional pela EC nº 103/2011, essa também desconstitucionalizou normas dispostas nos arts. 40 e 201 da CF, passando a figurar uma delegação para que leis complementares e ordinárias fixem parâmetros de concessão de benefícios do RPPS e do RGPS.

Ao comparar as duas colunas da Tabela 1, torna-se perceptível o quanto o RPPS foi prejudicado. A EC nº 103/2011 foi responsável por desconstitucionalizar várias regras desse regime que agora serão regulamentadas por leis infraconstitucionais. Como visto na Tabela 1, foram rebaixadas da CF regras sobre: tempo de contribuição e outros requisitos para aposentadoria (linha 1); valor dos proventos (linha 2); idade e tempo de contribuição para aposentadoria de servidores com deficiência (linha 3); idade mínima para aposentadoria de professores (linha 4); pensão por morte (linha 5); e critérios para abono de permanência (linha

6). Como visto, a emenda rebaixou muitas regras referentes ao RPPS, prejudicando bastante os segurados desse regime.

Com relação ao RGPS, a mudança ocorrida no inciso I do parágrafo sétimo do art. 201, mostrada na última linha da Tabela 1, tirou da Constituição Federal a regra que estabelecia o tempo de contribuição mínimo para a aposentadoria. Essa alteração, além de acabar com a aposentadoria por tempo de contribuição, desconstitucionalizou a regra que estabelece o tempo mínimo de contribuição para se ter direito ao benefício previdenciário.

Assim, a disposição transitória estabelecida no art. 19 da EC 103/2019 é que vai tratar sobre o tema. Com isso, o tempo mínimo de contribuição para se ter direito à aposentadoria pode ser alterado por meio de lei ordinária, que, como visto supra, possui um rito de aprovação bem mais simples do que o de uma Emenda Constitucional.

Nessa perspectiva, Silva (2022, p. 48) entende que:

Tornar volátil uma prestação tão importante para sociedade, como é a aposentadoria, passando uma ideia de insegurança, é um ataque ao custo social de uma família, ao planejamento individual e familiar de uma vida; o que acarreta a descrença no serviço de previdência social. (Silva, 2022, p. 48).

Como bem explicado por Silva (2022), diante dessas grandes mudanças ocorridas na previdência social com o advento da Emenda Constitucional 103/2019, a sociedade perde a credibilidade na previdência pública. É notório que um bom planejamento de previdência social é essencial para que os trabalhadores possam ter uma velhice estável e sossegada, porém, com o risco de repentinas mudanças no texto da lei, esses trabalhadores tendem a procurar outros meios além da previdência pública para garantir esse futuro desejado.

Assim, diante dessas mudanças, os segurados procuram outras formas de planejamento para o futuro, como, por exemplo, os investimentos particulares e a investidura em regimes de previdência privada. Nessa perspectiva, de acordo com a Federação Nacional de Previdência Privada e Vida (FenaPrevi), em um levantamento feito entre 2021 e 2022 foi constatado que o número de pessoas que começaram a investir em previdência privada no Brasil aumentou 11,2%. (Busca [...], 2022). Desse modo, é notório que a desconstitucionalização das normas previdenciárias contribuiu bastante para a perda da credibilidade no sistema público de previdência social.

Ademais, vale ressaltar que essa descredibilidade na previdência pública, corroborada pela EC/103 de 2019, pode contribuir para que muitos trabalhadores deixem de contribuir e passem a fazer investimentos e aplicações privadas por conta própria (principalmente os contribuintes individuais, que são os próprios responsáveis por suas arrecadações). Esse fato, além de ser prejudicial para a previdência, que deixa de arrecadar, é bastante arriscado para esses trabalhadores, pois os investimentos feitos por esses podem facilmente serem retirados e empregados em coisas alheias à seguridade social. Por isso, as tentativas de se “auto-segurar” são bastante arriscadas e dificilmente surtem efeito. Assim, muitos desses trabalhadores poderão chegar à terceira-idade sem nenhuma perspectiva de aposentadoria.

Como visto, além da descrença do sistema previdenciário, a retirada dessas normas do texto constitucional gera insegurança jurídica e incertezas aos segurados em relação ao preenchimento dos requisitos para concessão dos benefícios. Desse modo, fica evidente os prejuízos causados à sociedade com desconstitucionalização de normas previdenciárias.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das análises e discussões (como falei anteriormente tem pouca análise e discussão) feitas ao longo deste artigo, nota-se que a desconstitucionalização das normas previdenciárias foi muito prejudicial aos segurados do RGPS e do RPPS. Tendo em vista que a desconstitucionalização tornou mais fácil alterar as regras da previdência social, deixando os contribuintes e segurados vulneráveis, o que gera insegurança jurídica depois da Emenda Constitucional nº 103 de 2019.

A EC 103 de 2019 tornou o sistema previdenciário brasileiro bastante vulnerável e inseguro para os segurados, pois o rito para alteração das normas ficou bem mais simples. Assim, naturais mudanças políticas, ideológicas e de Governo, podem ser suficientes para alterar novamente o texto normativo e dificultar mais ainda a vida do contribuinte. Os contribuintes podem até fazer o planejamento previdenciário, no entanto ficam sem a segurança jurídica necessária de que a norma será estável. Desse modo, com a desconstitucionalização das normas previdenciárias, os trabalhadores que contribuem para a previdência social de ambos os regimes ficam descrentes e inseguros com o sistema previdenciário.

6. REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Theodoro. *Manual de direito previdenciário*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

AMADO, Frederico. *Curso de direito e processo previdenciário*. 12. Ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

BALERA, Felipe Penteado. Limites constitucionais ao poder de reforma. Possíveis inconstitucionalidades da emenda constitucional da reforma da previdência. In: GUELLER, Marta Maria R. Penteado; BERMAN, Vanessa Carla Vidutto. *O que muda com a Reforma da Previdência*. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. Capítulo 1, p. 6-28.

BRASIL. *Constituição (1934)*. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Brasília, DF: Planalto, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/213epositório213/constituicao34.htm. Acesso em: 05 mar. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/213epositório213/213epositório213.htm. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019*. Altera o sistema de previdência social e regras de transição e provisões transitórias. Brasília, DF: Planalto, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/213epositório213/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. *Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991*. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm. Acesso em: 02 mar. 2023.

BUSCA por previdência privada aumenta 11,2% no Brasil. *OAB Prev SP*. São Paulo, 14 set. 2022. Disponível em: <https://www.oabprev-sp.org.br/busca-por-previdencia-privada-aumenta-112-no-brasil/>. Acesso em: 07 mar. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *A nova reforma da previdência: 20 anos de discussão sobre o tema*. [SI], 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/527623-a-nova-reforma-da-previdencia-20-anos-de-discussao-sobre-o-tema/>. Acesso em: 03 mar. 2023.

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

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *CNJ Serviço: conheça a hierarquia das leis brasileiras*. [S.l.: s.n.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-conheca-a-hierarquia-das-leis-brasileiras/>. Acesso em: 22 mar. 2023.

DIFINI, Luiz Felipe Silveira. *Reforma previdenciária: desconstitucionalização e tributação*. Revista da AJURIS-QUALIS A2, v. 46, n. 147, p. 251-276, 2019. Disponível em: <http://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/1042>. Acesso em: 08 mar. 2023.

GOES, Hugo. *Manual de direito previdenciário: teoria e questões*. 14. Ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2018.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 36. Ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MORENO, Darlan Amós Fantinatti. *Ordem hierárquica das normas brasileiras*. Garcia e Moreno, 2021. Disponível em:

http://www.garciaemoreno.com.br/artigo/14973/ordem_hierarquica_das_normas_brasileiras.html. Acesso em: 10 mar. 2023.

OLIVEIRA, Lucas Soares de. *Reforma da Previdência e desconstitucionalização*. REVISTA DA PGE-SP, v. 91, p. 3-16, 2020. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/69/59>. Acesso em: 08 mar. 2023.

SENADO FEDERAL. *Glossário Legislativo: Emenda Constitucional*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/215repositor-legislativo/emenda-constitucional>. Acesso em: 22 mar. 2023.

SENADO FEDERAL. *Glossário Legislativo: Lei Complementar*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/215repositor-legislativo/lei-complementar>. Acesso em: 22 mar. 2023.

SENADO FEDERAL. *Glossário Legislativo: Lei Ordinária*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/215repositor-legislativo/lei-ordinaria>. Acesso em: 22 mar. 2023.

SILVA, Marcos Lúcio Cardoso da. *A política pública brasileira de Previdência Social: uma análise jurídica sobre a austeridade adotada desde 2016 e suas consequências na proteção social*. 2022. 75f. Monografia (Graduação em Direito) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/46041>. Acesso em: 8 mar. 2023.

Sobre os autores:

Carlos Francisco do Nascimento | E-mail: carlos.nascimento@ufrn.edu.br

Graduação em Direito, Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal da Paraíba (1999), graduação em Geografia, Licenciado em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2001), mestrado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2009) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2017). Atualmente é professor Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Atuação acadêmica na área do Direito do Trabalho e Ciências Sociais, mas especificamente, no estudo das relações de trabalho.

Roberto Carlos Dantas dos Santos | E-mail: robertocarlos132020@gmail.com

Tem experiência na área de Ciência da Computação, com ênfase em Sistemas de Computação, premiado quatro vezes na Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas - OBMEP, medalhista de bronze na 18ª Olimpíada Brasileira de Astronomia e Astronáutica, participante do Programa Miniempresa da Junior Achievement no ano de 2017.