

# A PROTEÇÃO DOS SEGURADOS DO RGPS À LUZ DO NOVO COEFICIENTE DE CÁLCULO DAS APOSENTADORIAS INSTITUÍDO PELA EC Nº 103/2019<sup>1</sup>

Carla Pacheco Isidoro Varella

**Resumo:** Este artigo possui como objetivo analisar o novo coeficiente de cálculo da renda das aposentadorias, trazido pela Emenda Constitucional nº 103 de 2019, e a consequente repercussão na proteção dos segurados abrangidos pelo Regime Geral de Previdência Social. Partindo dos direitos fundamentais já estabelecidos, bem como das regras anteriormente vigentes, buscou-se entender essa nova forma de cálculo de renda, a qual pretende atender a quase todos os benefícios de forma indistinta. Constatou-se, desse modo, que o tratamento dos diferentes benefícios de forma idêntica quanto ao cálculo leva a uma quebra do princípio da isonomia/igualdade, que compromete os direitos previdenciários da população.

**Palavras-chave:** Previdência Social. Reforma. Cálculo de benefícios. Aposentadorias. Proteção. Igualdade.

**Abstract:** This article aims to analyze the new pension calculation rules for retirement regimes instituted by the 2019 constitutional reform on social security and the repercussion it has on the protection of workers subjected to the state's pension system. Given the fundamental rights already in place and the previously stated rules, this paper tried to understand this new way to calculate pensions which is now the same for almost all types of benefits. Thus, it concluded that the treatment of different benefits by the same calculus rules leads to a violation of the equality principle, which compromises the rights of the population.

**Keywords:** Social Security. Reform. Retirement. Protection. Equality.

**Sumário:** Introdução. 1. A necessidade da reforma previdenciária e os direitos fundamentais 2. As diferentes aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social 3. O novo coeficiente de cálculo dos benefícios e a redução na proteção aos segurados do RGPS. 4. Considerações finais

## Introdução

Diante da recente reforma da previdência social, que entrou em vigor no dia 13 de novembro de 2019 por meio da Emenda Constitucional nº 103/2019, as significativas alterações no Regime Geral de Previdência Social tornaram-se objeto de análise por doutrinadores e juristas no País.

---

<sup>1</sup> Artigo científico elaborado como trabalho final de conclusão do Curso de Especialização em Jurisdição Federal – Turma 2020.

Partindo do pressuposto da efetiva necessidade de uma reforma previdenciária, elaborada a fim de garantir a sustentabilidade financeira do sistema, este trabalho busca demonstrar a incongruência em uma dessas alterações, que criou uma disparidade indevida entre os aposentados, ao contemplá-los pela mesma regra de cálculo de benefício. Na primeira parte deste ensaio, será retratado um panorama abrangente para contextualização do objeto a ser estudado, contrapondo-se a luta pelos direitos fundamentais e proteção social contra o contexto econômico da atualidade que culminou com a Reforma Previdenciária de 2019.

Num segundo momento, será feita uma descrição das aposentadorias urbanas previstas no Regime Geral de Previdência Social, tratando das regras de acesso, cálculo e evolução legislativa, bem como algumas alterações provenientes da referida Reforma. Finalmente, após todos os pressupostos estabelecidos, irá se analisar a nova regra de cálculo de renda para a aposentadoria programada, por incapacidade e especial, comparando-as sob a égide do princípio da igualdade.

## **1 A necessidade da reforma previdenciária e os direitos fundamentais**

Em se tratando de uma recente reforma no sistema brasileiro de previdência social, é importante tratar brevemente sobre a perspectiva histórica dos direitos sociais, pois nestes momentos não se pode subestimar a inércia e a estabilidade de instituições que evoluíram lentamente, sendo este conhecimento valioso como base para as inovações legislativas.<sup>2</sup>

As instituições modernas de seguridade social foram criadas no período da Revolução Industrial na Europa, num modelo de sociedade baseado no trabalho vitalício do homem nas fábricas. No entanto, a necessidade de resguardar-se contra os riscos usuais da vida é um desafio que acompanha a humanidade desde seus primórdios e a “proteção social” é um fenômeno mutável através do tempo e das formações sociais, com a noção básica de criar mecanismos para resguardar as pessoas desses riscos – também mutáveis de acordo com as circunstâncias – e com uma experiência universal de que a comunidade consegue atingir uma proteção maior do que o indivíduo sozinho. De qualquer modo, foram as dinâmicas políticas e

---

2 STOLLEIS, Michael. **History of social law in Germany**. Springer, 2013. p. 1

econômicas dos tempos industriais modernos, com aumento da produtividade e da população, que marcaram a transição para as formas protetivas atuais.<sup>3</sup>

Nesse aspecto, foi no final do século XIX, na Alemanha comandada pelo chanceler Bismarck, que surgiu a aposentadoria para todos os empregados, com “fundos de seguro contra acidentes e doença e fundos de pensão, financiados por um sistema de seguro obrigatório”<sup>4</sup>. Esse direito espalhou-se pelos demais países da Europa Ocidental, em sistemas de capitalização que dava uma pensão de 40% da renda para o trabalhador de 65 anos, sendo que apenas 1 a cada 10 atingia esta idade<sup>5</sup>.

Ainda na Alemanha, com a crise após a derrota na Primeira Guerra Mundial, os operários reivindicavam proteção do Estado, que levou à promulgação da Constituição de Weimar de 1919, com destaque aos direitos sociais.<sup>6</sup>

No Pós Segunda Guerra Mundial, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a seguridade social foi consagrada como um dos direitos humanos no nível internacional:

“Artigo 22 - Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.”<sup>7</sup>

---

3 STOLLEIS, Michael. **History of social law in Germany**. p. 3, 5-6

4 CASTILHO, Ricardo. Impactos da Reforma Previdenciária sobre os Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**. Porto Alegre, nº 55, p. 5-22, fevereiro/março. 2020.p. 7

5 CASTILHO, Ricardo. **Impactos da Reforma Previdenciária sobre os Direitos Humanos**. p.7

6 QUEIROZ, Vera Maria Corrêa; PRADO, Marina Almeida. O direito fundamental ao mínimo existencial e seus reflexos tributários e previdenciários. **Revista dos Tribunais**. v. 976. p. 303-322. fevereiro. 2017. p. 305

7 ONU. Assembleia Geral. **"Declaração Universal dos Direitos Humanos"** (217 [III] A). Paris. 1948.

Sobre este processo de formulação de direitos humanos, na visão de Braga e Braga<sup>8</sup>, “a dignidade da pessoa humana se tornou o alicerce de uma nova ordem social universal pois trouxe um delineamento de um sistema do qual emanam direitos e garantias internacionalmente protegidos”. Complementam ainda que esta evolução firmou a solidariedade social como necessária à criação do Estado Democrático, guiado pelas necessidades públicas, em contraposto às dinâmicas sociais anteriormente vigentes, dominada por minorias.<sup>9</sup>

No ordenamento jurídico interno, esses direitos traduzem-se nos direitos fundamentais, positivados no âmbito constitucional para proteger os cidadãos frente ao Estado e a terceiros. Nesse aspecto, o direito à seguridade social integra a segunda dimensão dos direitos humanos, ligados à noção de igualdade, exigindo uma prestação positiva do Estado.<sup>10</sup>

Na Constituição Federal de 1988, que coloca a dignidade da pessoa humana como fundamento da República (art. 1º, inciso III), os direitos sociais estão dispostos no Título II, artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” A Carta Magna, no Título VIII, da Ordem Social, dispõe a previdência social dentro das ações voltadas à seguridade social: “Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

No Brasil, o sistema de previdência social compreende o Regime Geral de Previdência Social e os Regimes Próprios de Previdência Social – destinados aos servidores públicos com cargos efetivos e militares –, ambos de natureza obrigatória, bem como os Regimes Complementares de Previdência, de natureza

---

8 BRAGA, Arleide Costa de Oliveira; BRAGA, Karina Costa. A evolução da dignidade da pessoa humana como valor vetor da previdência social. **Revista Brasileira de Direito Social**. Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 29-44, 2018. p. 32

9 BRAGA, Arleide Costa de Oliveira; BRAGA, Karina Costa. A evolução da dignidade da pessoa humana como valor vetor da previdência social. p. 32

10 QUEIROZ, Vera Maria Corrêa; PRADO, Marina Almeida. O direito fundamental ao mínimo existencial e seus reflexos tributários e previdenciários. p. 307

facultativa, autônoma e custeada por contribuições adicionais, com o objetivo de obter uma proteção social de patamar superior, complementando os Regimes básicos<sup>11</sup>. O Regime Geral de Previdência Social funciona pelo sistema de distribuição, administrado por uma instituição governamental, em que a geração economicamente ativa de trabalhadores paga pela geração de inativos.<sup>12</sup>

Dada a breve exposição da construção dos direitos que hoje são considerados básicos a todas as pessoas, deve-se analisar também os fatores materiais que indicam a necessidade de uma reforma no sistema de previdência social. Não se pode discutir apenas sobre a teoria e a luta por direitos, sem mencionar também os custos financeiros deles, “porque não são dádiva divina nem frutos da natureza, porque não são auto-realizáveis nem podem ser realisticamente protegidos num estado falido ou incapacitado”<sup>13</sup>.

Nesse aspecto, a população brasileira passará de uma das mais jovens do mundo a uma das mais velhas até o final do século XXI. Em 1950, os idosos eram menos de 5% da população e passarão a 39% - com 60 anos, pelo menos – em 2100. Somado a isso, a média de filhos por mulher em 1960 era de 6,3 e, desde 2010, está em 1,5 filhos, menor do que a taxa de reposição da população – de 2,1 filhos. Essa queda impacta na proporção de pessoas em idade ativa para cada idoso. Em 1980, essa proporção era de 9,2 pessoas em idade ativa por idoso, que diminuiu para aproximadamente 5 nos dias de hoje e passará a 1,6 em 2060. Além disso, em comparação a 1991, os aposentados precisam receber a aposentadoria, em média, por 5,5 anos a mais, em razão do aumento na expectativa de vida<sup>14</sup>.

Ademais, em 2019, “a idade média da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS foi de 54,55 anos, sendo 55,6 anos para homens e 52,8 anos para mulheres”<sup>15</sup>, enquanto que na maioria dos países a idade para aposentadoria

---

11 GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Manual de direito previdenciário**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019. p. 603,617.

12 CASTILHO, Ricardo. **Impactos da Reforma Previdenciária sobre os Direitos Humanos**. p.12

13 NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**. Ano 3, n. 2. p. 9-30. 2002. p. 19-20

14 INSPER CONHECIMENTO. **Entenda a reforma da Previdência em 10 infográficos**. 14 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/conhecimento/conjuntura-economica/reforma-previdencia-brasil-em-graficos>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

15 CONSTANZI, Rogério Nagamine. Análise das Concessões de Benefícios Previdenciários no Período de Janeiro a Outubro de 2020. **Boletim de Informações Fipe**. n. 483. p. 17-22.

integral dos homens é de aproximadamente 65 anos<sup>16</sup>. Somado a isso, em 2017, o deficit do RGPS, valor gasto com benefícios que ultrapassa a arrecadação, chegou a R\$ 182,4 bilhões e é desembolsado uma proporção do PIB de maneira semelhante à de países com mais que o dobro de idosos do que o Brasil<sup>17</sup>.

Todos esses dados convergem no problema crescente do financiamento do sistema de previdência social, que é a causa da necessidade de reformas. Por isso, a Emenda Constitucional nº 103/2019 teve como objetivos gerais “majorar a idade mínima para obtenção da aposentadoria e reduzir o valor dos proventos através da implementação de novos parâmetros de cálculo”<sup>18</sup>. Vislumbra-se, portanto, a dificuldade de subsidiar a previdência social em razão das mudanças sociais e econômicas que atingem a sociedade e cada vez a distanciam mais do paradigma industrial que gerou o sistema existente hoje.

De toda maneira, uma reforma com o intuito de enrijecer as regras de concessão de benefícios, por mais que seja necessária, deverá atentar para os princípios e garantias que foram construídos historicamente, a fim de possibilitar uma continuidade no sistema e evitar a lesão aos direitos fundamentais da população, mormente por serem um dos pilares do estado democrático de direito.

Não se pode deixar de apontar, finalmente, que a redução de gastos em consequência do deficit é, em parte, uma escolha política que negligencia a busca por novas formas de arrecadação, ainda que não sejam suficientes para solucionar o problema isoladamente:

Enquanto isso, as categorias abastadas, as grandes fortunas, que já se beneficiam do sistema tributário (principalmente no Imposto de Renda), continuam ficando ao largo das novas regulamentações. Embora organizações multilaterais, como FMI, Banco Mundial, OCDE, etc. Repitam que essas classes poderiam contribuir muito mais para minimizar os efeitos negativos da corrosão da Previdência Social.<sup>19</sup>

---

dezembro 2020. p.17

16 INSPER CONHECIMENTO. **Entenda a reforma da Previdência em 10 infográficos.**

17 INSPER CONHECIMENTO. **Entenda a reforma da Previdência em 10 infográficos.**

18 SERAU JR, Marco Aurélio; VARELLA, Gabriela de Oliveira. Cálculo dos Proventos de Aposentadoria nos Regimes Próprios Previsto no Art. 4º, § 8º, I, da EC nº 103/2019: Integralidade Desvirtuada. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**. Porto Alegre, nº 56, p.21-32, abril/maio. 2020.

19 CASTILHO, Ricardo. **Impactos da Reforma Previdenciária sobre os Direitos Humanos**. p.15

## 2 As diferentes aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social

Neste capítulo busca-se ilustrar os elementos essenciais de cada espécie de aposentadoria urbana do Regime Geral de Previdência Social e expor brevemente questões relevantes de sua evolução legislativa. No final de cada uma, serão apresentadas algumas alterações instituídas pela Reforma Previdenciária de 2019. Por não serem relevantes para este trabalho, não serão abordadas as regras especiais para professores e pessoas com deficiência, bem como as regras de transição e transitórias da reforma.

A primeira aposentadoria prevista no Brasil foi concedida pelo Decreto nº 9.912-A/1888, aos empregados dos Correios com 30 anos de efetivo serviço e idade mínima de 60 anos<sup>20</sup>. Não muito tempo depois, a Constituição Republicana de 1891 previu a aposentadoria em caso de invalidez aos funcionários públicos “no serviço da Nação” (artigo 75). Em 1923, foi promulgada a Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682), que criou a aposentadoria e outros benefícios para os ferroviários – sistema mantido pelas empresas e trabalhadores – e, “a partir da década de 30, passam a surgir os *Institutos de Aposentadorias e Pensões* (IAPs), os quais abrangem e se estruturam em categorias profissionais”<sup>21</sup>.

Somente em 1960 foi criada a Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.807/60), que, na visão de Alvim (2013), “foi o maior passo dado em direção à universalidade da Previdência Social até hoje, no País, pois alcança todos os que exercem atividades urbanas, inclusive os autônomos, avulsos, empregadores e diretores de empresa”.<sup>22</sup>

Dado o breve e pontual histórico, percebe-se que a aposentadoria por invalidez e a “comum” (por tempo de serviço ou contribuição) existem desde os primórdios da previdência social no País.

---

20 BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. Período de 1888-1933. Disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/periodo-de-1888-1933>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

21 GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Manual de direito previdenciário**. p. 28-29

22 ALVIM, Ruy Carlos Machado. Uma história crítica da legislação previdenciária brasileira. **Revista de Direito Previdenciário**. RT, v. 1, p. 11-52, novembro/dezembro. 2013. p. 21

Tratando especificamente da aposentadoria por invalidez, ela será concedida, segundo a Lei 8.213/91, ao segurado que for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência (artigo 42) e que cumprir a carência de 12 meses de contribuição (artigo 25, inciso I), não exigida nos casos de acidente de qualquer natureza ou causa e de doença profissional ou do trabalho e de doenças e afecções especificadas em lista elaborada pelos Ministérios da Saúde e da Previdência Social (artigo 26, inciso II).

A Reforma da Previdência de 2019 atualizou o nome deste benefício para aposentadoria por incapacidade permanente e, muito mais importante, alterou o coeficiente de cálculo da renda mensal inicial – até então de 100% do salário de benefício – fazendo uma distinção entre as aposentadorias acidentárias e as previdenciárias. Na forma do artigo 44 do Decreto nº 3.048/99, a renda mensal da aposentadoria será de 60% do salário de benefício, com acréscimo de 2% para cada ano que exceder 20 anos de contribuição, para homens, e 15 anos para mulheres; exceto quando decorrente de acidente de trabalho, doença profissional ou doença do trabalho, que continuará sendo 100% do salário-de-benefício, pelo fundamento de que há financiamento próprio pelo Seguro de Acidente do Trabalho<sup>23</sup>.

A aposentadoria por tempo de contribuição, segundo a Constituição Federal, no artigo 201, §7º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, será concedida aos segurados do Regime Geral de Previdência Social com 35 anos de contribuição, se homem, e 30 de contribuição, se mulher. A carência exigida é de 180 contribuições mensais, de acordo com o artigo 25, inciso II da Lei nº 8.213/91.

Com a Reforma, a aposentadoria por tempo de contribuição e por idade urbana – concedida aos 65 anos de idade para homens e 60 para mulheres, com carência de 180 contribuições mensais (artigo 48 c/c 25, inciso II, Lei nº 8.213/91) – foram unidas na aposentadoria programada, que tem como critérios: 65 anos de idade e 20 anos de tempo de contribuição para homens e 62 anos de idade e 15 anos de tempo de contribuição para mulheres (artigo 51, decreto 3.048/99); carência

---

<sup>23</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Comissão Especial PEC 006/19. Apresentação em Audiência Pública, 16.05.2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social/apresentacoes-em-eventos/Felipecomissao16.5.19.pdf>> Acesso em: 28.01.2021.



de 180 contribuições mensais (artigo 29, II, decreto 3.048/99), renda de 60% do salário de benefício, com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição, para homens, e 15 anos de contribuição, para mulheres (artigo 53, decreto 3.048/99).

A aposentadoria especial, por sua vez, tem como objetivo “a proteção da saúde ou da integridade física do trabalhador que presta serviços em condições especiais por um determinado lapso de tempo.”<sup>24</sup>Foi incluída no ordenamento jurídico brasileiro em 1960, por meio da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS (Lei nº 3.807/60). O artigo 31 desta lei fixou como critérios de concessão do benefício a idade mínima de 50 anos, a carência de 15 anos de contribuição e o trabalho durante 15, 20 ou 25 anos em serviços considerados penosos, insalubres ou perigosos. A renda mensal inicial, idêntica à aposentadoria por invalidez, disposta no artigo 27, §4º, era de 70% do salário de benefício, acrescida de mais 1%, para cada grupo de 12 contribuições mensais, até o limite de 30%.

Em 1968, com a alteração trazida pela Lei nº 5.440-A/68, retirou-se a idade mínima de 50 anos dos critérios de concessão do benefício e, a partir de 1980, foi permitida a conversão de tempo de serviço exercido alternadamente em atividades comuns e especiais (Lei nº 6.887)<sup>25</sup>. Por mais que tal permissão tenha sido instável ao longo do tempo, o Decreto nº 4.827, de 2003, que acrescentou o §2º ao artigo 70 do Decreto nº 3.048/99, firmou: “As regras de conversão de tempo de atividade sob condições especiais em tempo de atividade comum constantes deste artigo aplicam-se ao trabalho prestado em qualquer período”. Já a conversão de tempo comum para especial só é possível para períodos anteriores ao advento da Lei nº 9.032/95 (vide Súmula 85 da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais).

A Constituição de 1988, na redação original do artigo 202, inciso II, estabeleceu que é assegurada a aposentadoria: “II - após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a

24 PANCOTTI, Luiz Gustavo Boiam. Aposentadoria Especial e sua Evolução Normativa no Tempo. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**. Porto Alegre, nº 4, p. 25-54, agosto/setembro. 2011.p. 32

25 PANCOTTI, Luiz Gustavo Boiam. Aposentadoria Especial e sua Evolução Normativa no Tempo. p. 26-27

trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei”. Isto é, “o requisito específico para a concessão do benefício não era o caráter insalubre, perigoso ou penoso do trabalho, mas a ocorrência de prejuízo à saúde ou à sua integridade física”<sup>26</sup>.

Quanto à renda mensal inicial, a Lei nº 8.213/91, no artigo 57, §1º, originalmente estipulava em 85% do salário-de-benefício, mais 1% por grupo de 12 (doze) contribuições, não podendo ultrapassar 100% (cem por cento) do salário-de-benefício. Com o advento da Lei nº 9.032/95, o dispositivo foi alterado e a renda mensal passou a 100% do salário-de-benefício. Outra característica marcante do instituto é a vedação de retorno ao exercício de trabalho em condições especiais que prejudiquem a saúde ou integridade física, sob pena de cancelamento da aposentadoria, preceituada no §8º do artigo 57 da Lei nº 8.213/91.

Resumindo os pontos principais desta apertada síntese histórica: desde 1968 não há critério de idade mínima; a renda mensal inicial passou de 70% para 85% mais 1% por grupo de 12 (doze) contribuições e, desde 1995, é de 100% do salário-de-benefício; a conversão de tempo especial em comum é permitida ao trabalho prestado em qualquer período.

Não obstante o claro avanço legislativo referente a este benefício, a Reforma da Previdência instituiu diversas alterações em sentido contrário. A partir da vigência da Emenda Constitucional nº 103/2019, em 13 de novembro 2019, as regras para concessão do benefício aos novos filiados são:

1) Idade mínima, prevista no artigo 64, incisos I a III do Decreto nº 3.048/99, de: 55 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 15 anos de contribuição; 58 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 20 anos de contribuição; ou 60 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 anos de contribuição;

2) Renda mensal de 60% do salário de benefício, com acréscimo de 2% para cada ano de contribuição que exceder 20 anos de contribuição, exceto nos casos de

---

<sup>26</sup> PANCOTTI, Luiz Gustavo Boiam. Aposentadoria Especial e sua Evolução Normativa no Tempo. p. 28

atividades especiais com direito à aposentadoria aos 15 anos de contribuição e das mulheres, cujo acréscimo será aplicado para cada ano de contribuição que exceder 15 anos de contribuição, prevista no artigo 67 do Decreto nº 3.048/99;

3) Por fim, ficou proibida a conversão de tempo de atividade especial em comum, como prevê o artigo 188-P, §5º: “A conversão de tempo de atividade sob condições especiais em tempo de atividade comum aplica-se somente ao trabalho prestado até 13 de novembro de 2019, em conformidade com o disposto na seguinte tabela:”.

Importa finalmente apontar para a alteração no cálculo do próprio salário de benefício. Ele consistia na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo – podendo ser multiplicado pelo fator previdenciário, a depender da espécie de aposentadoria – e, após a reforma, corresponde a 100% do período contributivo (artigo 32, decreto 3.048/99), sem exclusão dos 20% menores salários de contribuição. Além disso, o salário de benefício e a renda mensal dos benefícios têm o limite mínimo de um salário mínimo (R\$ 1.100,00 em 2021) e máximo no limite máximo do salário-de-contribuição na data de início do benefício (R\$ 6.433,57 em 2021<sup>27</sup>)

### **3. O novo coeficiente de cálculo dos benefícios e a redução na proteção aos segurados do RGPS**

Na tentativa de determinar se há proteção adequada aos segurados que estão sujeitos à mesma regra de cálculo de benefício – isto é, sofrendo uma incapacidade, laborando em condições especiais ou em condições “normais”, o benefício será calculado exatamente sob os mesmos parâmetros –, deve-se estabelecer paralelos entre as circunstâncias e especificidades de cada um, sob a égide do princípio da igualdade.

Um aspecto que precisa ser exposto primeiramente é a quantidade de aposentadorias por invalidez e especiais em relação às demais, para entender o nível do impacto financeiro em consequência da Reforma. De acordo com o anuário

---

27 BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. **Portaria nº 477, de 12 de janeiro de 2021**. Brasília, 2021.

estatístico da previdência social relativo a 2018, dentre as 13.356.545 aposentadorias urbanas ativas, 2.860.224 eram por invalidez e 402.412 eram especiais; e, enquanto foram concedidas 220.098 aposentadorias urbanas por invalidez previdenciárias naquele ano, apenas 10.729 aposentadorias urbanas por invalidez acidentárias foram concedidas. Segundo o anuário, “a espécie de benefício com maior valor médio é a aposentadoria por tempo de contribuição (R\$ 2.301,15), seguida da pensão por morte acidentária (R\$ 2066,04) e da pensão mensal vitalícia (R\$ 1.892,19)”.<sup>28</sup>

Ainda segundo o relatório:

O valor dos benefícios ativos atingiu R\$ 47,5 bilhões em dezembro de 2018, o que correspondeu a um aumento de 4,4%, com relação a dezembro do ano anterior. [...] As espécies que apresentaram maior participação em termos de valor foram a aposentadoria por tempo de contribuição, a aposentadoria por idade previdenciária e a pensão por morte previdenciária com, respectivamente, 28,9%, 24,5% e 21,5% do total<sup>29</sup>

Percebe-se que as aposentadorias por incapacidade e especial não são responsáveis pela grande parte do gasto com benefícios, portanto não têm o mesmo impacto positivo no sistema com a diminuição em suas rendas, mas há definitivamente um impacto negativo na vida dos beneficiários que dependem delas.

Acerca da utilização do princípio da igualdade, Bandeira de Mello<sup>30</sup> diz:

Em suma: qual o critério legitimamente manipulável – sem agravos à isonomia – que autoriza distinguir pessoas e situações em grupos apartados para fins de tratamentos jurídicos diversos?” [...] Como as leis nada mais fazem senão discriminar situações para submetê-las à regência de tais ou quais regras – sendo esta mesma sua característica funcional – é preciso indagar quais as discriminações juridicamente toleráveis.[...] não é qualquer diferença, conquanto real e logicamente explicável, que possui suficiência para discriminações legais. [...] Requer-se, demais disso, que o vínculo demonstrável seja constitucionalmente pertinente.

Desse modo, deve-se pensar se a igualdade imposta pela reforma entre a aposentadoria programada e a aposentadoria por incapacidade previdenciária com a

28 BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. **Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS 2018**. Brasília, v. 25. 2019. p. 22

29 BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. **Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS 2018**. p. 313

30 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 11, 41-42

nova regra de cálculo da renda, bem como a distinção entre esta e a aposentadoria por incapacidade acidentária estão em conformidade com o princípio da igualdade.

A princípio, a regra nova de cálculo da renda instituída pela Reforma coincide com os requisitos para concessão da aposentadoria programada, uma vez que o mínimo de tempo de contribuição para concessão do benefício equivale ao mínimo da renda a ser auferida, aumentando a partir daí. Já no caso da aposentadoria por incapacidade, a carência é de 12 meses, mas a renda só aumenta a partir de 15 ou 20 anos de tempo de contribuição, não havendo nenhuma correlação entre eles.

Nesse sentido, continuar exercendo atividade laborativa com o fim de alcançar uma aposentadoria programada com valor mais vantajoso é, em algum grau, uma escolha. Ao contrário, não se escolhe por qual tipo de acidente ou doença, tampouco a que tempo se dará a incapacidade para o trabalho e, portanto, qual o valor do benefício a ser auferido.

Do mesmo modo, os aposentados em geral podem continuar exercendo atividade laborativa para complementar a renda, enquanto os beneficiários da aposentadoria por incapacidade estão impedidos de voltar ao mercado de trabalho, ficando restritos ao valor pago pelo Regime Geral de Previdência Social. Numa pesquisa realizada pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil) e pela Confederação Nacional dos Dirigentes Logistas (CNDL), foram entrevistadas 612 pessoas acima de 60 anos, dentre as quais 70% eram aposentadas. 21% dos aposentados continuavam trabalhando, sendo que uma das principais justificativas apresentadas (47%) é de a renda não ser suficiente para pagar as contas<sup>31</sup>.

Outro aspecto importante de ser mencionado é que na aposentadoria programada as pessoas podem se preparar financeiramente para essa fase da vida – com poupança, financiamento de imóvel, aposentadoria complementar, dentre outros –, o que nem sempre é realizado pela falta de conscientização financeira da população, mas se torna imensamente mais dificultoso, mesmo teoricamente,

---

31 SPC Brasil; CNDL. **Mesmo aposentados, 21% dos idosos continuam trabalhando**, revela pesquisa CNDL/SPC Brasil. Disponível em: <<https://www.spcbrasil.org.br/pesquisas/pesquisa/5648>>. Acesso em: 02.02.2021

quando essa fase de inatividade sobrevém após um imprevisto – acidente ou doença –, às vezes muito cedo para ter poupado de maneira suficiente para complementar a renda.

Acerca da exceção na regra de cálculo para a aposentadoria por incapacidade acidentária, deve-se evocar novamente a lição de Bandeira de Mello<sup>32</sup>:

[...] 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 argüir 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.

Isto é, o argumento de financiamento próprio pelo Seguro de Acidente do Trabalho é constitucional e suficiente para criar essa disparidade de renda entre os segurados incapazes para o trabalho?

No caso da aposentadoria especial, os critérios para cálculo da renda não são condizentes com a existência dessa espécie de benefício, que foi instituída para garantir a aposentadoria mais cedo para os segurados, diminuindo o tempo de exposição aos agentes prejudiciais à saúde, mas que com a reforma só garantirá 60% do salário do benefício com este mínimo de tempo de contribuição.

Desse modo, com exceção das atividades especiais com direito à aposentadoria aos 15 anos de contribuição e das mulheres, o segurado deverá contribuir por 40 anos para ter direito a 100% do salário-de-benefício, sem qualquer distinção da aposentadoria programada. Não há sequer uma diferenciação no cálculo proporcional à idade mínima da aposentadoria especial, menor do que a aposentadoria programada.

Nas palavras de San Dantas<sup>33</sup>:

Quanto mais progredem e se organizam as coletividades, maior é o grau de diferenciação a que atinge seu sistema legislativo. A lei raramente colhe no mesmo comando todos os indivíduos, quase sempre atende a diferenças de sexo, de profissão, de atividade, de situação econômica, de posição jurídica,

---

32 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. p. 43

33 DANTAS, F.C. de San Tiago. Igualdade perante a Lei e due process of law: contribuição ao estudo da limitação constitucional do Poder Legislativo. **Revista Jurídica Virtual**. Brasília, vol. 3, n. 32, jan. 2002. p. 4 Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/892/878>> Acesso em 28.01.2021

de direito anterior; [...] raramente qualifica de um modo único as múltiplas ocorrências de um mesmo fato, quase sempre os distingue conforme as circunstâncias em que se produzem, ou conforme a repercussão que têm no interesse geral. Todas essas situações, inspiradas no agrupamento natural e racional dos indivíduos e dos fatos, são essenciais ao processo legislativo e não ferem o princípio da igualdade. Servem, porém, para indicar a necessidade de uma construção teórica, que permita distinguir as leis arbitrárias das leis conforme o direito [...].

O autor afirma ainda sobre a mutabilidade do sistema jurídico que é possível a existência de leis inconciliáveis com os princípios gerais do direito daquele período histórico, “cuja presença no sistema positivo fere a coerência dêste, e produz a sensação íntima do arbitrário, traduzida na idéia de *lei injusta*.” Sobre a transformação do direito pela gradativa inovação legislativa, assevera que necessita de normas de coerência, oportunidade e evolução, distinguindo-se a lei nova que é absorvida pelo sistema, modificando-o, da lei que o destrói, sendo incompatível<sup>34</sup>.

Uma vez que o Estado não pode acobertar todos os riscos sociais, cada evento selecionado para ser atendido pela previdência social engloba um cenário de imperativa proteção ao trabalhador e seus dependentes, seja a idade avançada, sejam as incapacidades, a morte, a reclusão, dentre outras. Ao restringir o acesso desses benefícios e diminuir a renda proveniente deles, o legislador enfraquece a proteção que a população demanda, como também tem o potencial de lesionar os direitos fundamentais.

Importante ressaltar que quanto mais perto do salário mínimo, mais significativa se torna a diferença de valores na renda do segurado, pois o total para bancar todos os gastos familiares já é reduzido. Quanto mais perto do teto do RGPS, há mais margem no orçamento familiar para suportar uma diferença percentual na renda do segurado após aposentado – lembrando que o trabalhador com salário de contribuição no salário mínimo está recebendo este valor durante sua vida de trabalho, enquanto que no limite máximo de salário de contribuição o segurado pode estar recebendo um salário acima dele, com maior poder econômico para garantir uma aposentadoria complementar, poupança, investimentos, etc.

---

34 DANTAS, F.C. de San Tiago. Igualdade perante a Lei e due process of law: contribuição ao estudo da limitação constitucional do Poder Legislativo. p.2

Desse modo, numa aposentadoria programada, quem possui uma renda mais baixa durante a vida laborativa tem a possibilidade de trabalhar por mais tempo para atingir o 100% do salário de benefício e manter o pouco que tem, o que se torna impossível para alguém dessa classe que se aposenta por incapacidade previdenciária.

Entende-se, assim, que a Reforma deve vir acompanhada de políticas para garantir aposentadoria complementar e conscientização financeira para a população, devido a maior individualização do risco social que acarretou. Entretanto, somente quem possui renda disponível poderá usufruir destes recursos, ficando prejudicadas as classes mais pobres. Lembrando que “as normas de seguridade social desempenham papel preponderante para a consecução da justiça social e devem assegurar a distribuição de renda e a eliminação e/ou atenuação das necessidades sociais”<sup>35</sup>.

Sem a pretensão de exaurir o tema ou chegar a conclusões definitivas, infere-se, a partir de todos os pontos expostos neste trabalho, que a decisão do legislador em englobar situações distintas sob a mesma regra de cálculo fere a coerência dos institutos e não está embasada em uma lógica constitucional.

### **Considerações finais**

A reforma não modifica apenas números, alterando regras de acesso e cálculo dos benefícios para consertar um deficit, ela toca igualmente em direitos fundamentais historicamente alcançados e, de forma macro, no próprio sistema de previdência existente, gerando uma consequente individualização maior dos riscos sociais.

Por isso, quando se discute acerca da previdência social não se pode deixar de contabilizar duas perspectivas: a teórica, dos direitos fundamentais; e a empírica, das mudanças que ocorrem na sociedade e alteram as bases que possibilitam a conservação do sistema previdenciário.

---

35 QUEIROZ, Vera Maria Corrêa; PRADO, Marina Almeida. O direito fundamental ao mínimo existencial e seus reflexos tributários e previdenciários. p. 304



É possível perceber que a previdência social nos moldes atuais, abrangendo o maior número de trabalhadores, iniciou no século XX – na época de Bismarck, como anteriormente mencionado, eram poucos os contemplados pela aposentadoria e, no Brasil, somente em 1960 com a LOPS que o aspecto universal da previdência teve início – num contexto social e econômico distinto, que sofreu profundas mudanças com projeções para o futuro de se agravarem cada vez mais a ponto de não mais sustentar o sistema.

Desse modo, as reformas se mostram necessárias para ajustar a previdência social aos novos fatores sociais e econômicos do século XXI de forma a aumentar a idade dos aposentados e diminuir o valor dos benefícios para garantir a higidez econômica do sistema. No entanto, há de se manter a coerência dos institutos, sem regras que alteram significativamente certos benefícios, a ponto de perderem a sua essência protetiva.

No caso específico das aposentadorias por incapacidade previdenciária e especial, não se encontrou motivo lógico e alinhado com a Constituição Federal que admitisse uma diminuição na renda destes segurados nos mesmos patamares da aposentadoria programada. Sob o enfoque do princípio da igualdade, nas lições dos grandes juristas abordados, caberia uma distinção destas pessoas da regra geral, em vez de agrupá-las como equivalentes.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Ruy Carlos Machado. Uma história crítica da legislação previdenciária brasileira. **Revista de Direito Previdenciário**. RT, v. 1, p. 11-52, novembro/dezembro. 2013.

BRAGA, Arleide Costa de Oliveira; BRAGA, Karina Costa. A evolução da dignidade da pessoa humana como valor vetor da previdência social. **Revista Brasileira de Direito Social**. Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 29-44, 2018.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. Comissão Especial PEC 006/19. **Apresentação em Audiência Pública**, 16.05.2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social/apresentacoes-em-eventos/Felipecomissao16.5.19.pdf>> Acesso em: 28.01.2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. **Período de 1888-1933**. Disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/periodo-de-1888-1933>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. **Portaria nº 477, de 12 de janeiro de 2021**. Brasília, 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. **Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS 2018**. Brasília, v. 25. 2019.

CASTILHO, Ricardo. Impactos da Reforma Previdenciária sobre os Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**. Porto Alegre, nº 55, p. 5-22, fevereiro/março. 2020

CONSTANZI, Rogério Nagamine. Análise das Concessões de Benefícios Previdenciários no Período de Janeiro a Outubro de 2020. **Boletim de Informações Fipe**. n. 483. p. 17-22. dezembro 2020. p.17

DANTAS, F.C. de San Tiago. Igualdade perante a Lei e due process of law: contribuição ao estudo da limitação constitucional do Poder Legislativo. **Revista Jurídica Virtual**. Brasília, vol. 3, n. 32, jan. 2002. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/892/878>> Acesso em 28.01.2021

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Manual de direito previdenciário**. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

INSPER CONHECIMENTO. **Entenda a reforma da Previdência em 10 infográficos**. 14 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/conhecimento/conjuntura-economica/reforma-previdencia-brasil-em-graficos>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**. Ano 3, n. 2. p. 9-30. 2002.

PANCOTTI, Luiz Gustavo Boiam. Aposentadoria Especial e sua Evolução Normativa no Tempo. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**. Porto Alegre, nº 4, p. 25-54, agosto/setembro. 2011.

ONU. Assembleia Geral. **"Declaração Universal dos Direitos Humanos"** (217 [III] A). Paris. 1948.

QUEIROZ, Vera Maria Corrêa; PRADO, Marina Almeida. O direito fundamental ao mínimo existencial e seus reflexos tributários e previdenciários. **Revista dos Tribunais**. v. 976.p. 303-322. fevereiro. 2017.

SERAU JR, Marco Aurélio; VARELLA, Gabriela de Oliveira. Cálculo dos Proventos de Aposentadoria nos Regimes Próprios Previsto no Art. 4º, § 8º, I, da EC nº 103/2019: Integralidade Desvirtuada. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**. Porto Alegre, nº 56, p.21-32, abril/maio. 2020.

STOLLEIS, Michael. **History of social law in Germany**. Springer, 2013.